

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
CONTROLE DU BUDGET
EN SERBIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 6 Décembre 1920, à 3 h. 1/2 du soir

PAR

VLADISLAV KOYITCH

Secrétaire de Légation

Président : M. JACQUELIN, Professeur

Suffragants { *MM. JÈZE, Professeur*
BASDEVANT, Agrégé

PARIS

JOUBE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1920

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
CONTROLE DU BUDGET
EN SERBIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 6 Décembre 1920, à 3 h. 1/2 du soir

PAR

VLADISLAV KOYITCH

Secrétaire de Légation



Président : M. JACQUELIN, Professeur

Suffragants { *MM. JÈZE, Professeur*
BASDEVANT, Agrégé

PARIS

JOUBE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1920

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

PRÉFACE

L'objet de cette étude est de présenter seulement dans leurs grandes lignes, les principes qui régissent le contrôle du budget en Serbie. Nous avons essayé d'exposer l'ensemble du système de contrôle sous forme simple et aussi claire que possible en éliminant les nombreux détails qui ne feraient qu'en compliquer la lecture.

Nous avons pensé qu'il était utile, sinon indispensable, de résumer en trois chapitres, les trois phases qui précèdent le contrôle du budget : la préparation, le vote et l'exécution. Ces indications préliminaires faciliteront la compréhension du système du contrôle financier adopté chez nous. D'ailleurs cette matière n'a jamais été traitée auparavant ni en littérature étrangère ni en littérature serbe.

Cette thèse a été écrite au cours des années 1913 et 1914, et notre intention fut de la soutenir, après l'approbation de son Président, à la session d'automne de 1914.

La Guerre, qui vient de prendre fin, a retardé jusqu'à présent la réalisation de notre désir.

Vladislav Koyitch

Depuis la libération du territoire serbe, certains changements ont été apportés à la législation financière serbe en vigueur en 1914. Nous nous croyons, par suite, tenus de remarquer qu'au titre primitivement adopté : « Le Contrôle du Budget en Serbie » on pourrait ajouter les mots : « Jusqu'en 1914 ».

Avant d'aborder l'examen, nous tenons à exprimer nos plus vifs remerciements à M. Dioka Novacovitch, Président de la Cour des Comptes, M. Popovitch, le Conseiller de la Cour des Comptes, M. Dionlitch, Chef de la section budgétaire au Ministère des Finances ; ainsi qu'à MM. les fonctionnaires du Ministère des Finances et de la Cour des Comptes, qui nous ont secondés dans cette entreprise en nous fournissant des renseignements nécessaires et en mettant à notre disposition les registres et les documents officiels.

LE CONTROLE DU BUDGET EN SERBIE

INTRODUCTION

Le savant anglais Dudley Baxter, dans son livre *National Debts*, paru en 1872, citait la Serbie comme le seul Etat d'Europe, qui ne possédait pas de dette publique. Lorsqu'il l'écrivait, il ne prévoyait pas que ce pays, quelques années plus tard, allait contracter une énorme dette, voir en 1895 son crédit totalement ruiné, et se trouver ainsi au bord du précipice. La chute ne fut évitée que grâce à une conversion forcée de la dette.

Quelles étaient les causes d'un si rapide accroissement de la dette publique ? C'était d'abord la formation et l'entretien d'une armée active, la guerre pour la libération d'une partie du territoire resté sous l'occupation turque en 1877-1878, la construction des chemins de fer et des routes qui lui fut imposée après son entrée dans la communauté internationale en 1878.

Ce furent aussi les déficits budgétaires, conséquence des gaspillages inouïs des gouvernements de cette époque.

Lorsque la Serbie fut libérée de la vassalité turque, elle n'avait que des institutions publiques primitives. Les gouvernements s'attachèrent alors à moderniser ces institutions et à organiser les services publics sur des bases nouvelles. Il en résulta la création d'une armée de fonctionnaires. L'Etat dut se charger des multiples obligations qui incombent aux Etats modernes aux points de vues économique, politique et social.

Cette transformation générale entraîna immédiatement l'inflation des budgets publics. En présence d'opérations de si grande envergure, comment les gouvernements se sont-ils acquittés de leur lourde tâche ? Au lieu de procéder avec la prudence et l'économie désirables, on voulut tout faire à la fois sans le plan d'ensemble préalablement établi et l'action coordonnée des différents services publics qui eussent été nécessaires.

Le côté financier de la question a été totalement négligé. Des dépenses énormes ont été faites. Les millions ont été engloutis sans que personne, ni l'Etat ni la Nation, en aient vu l'utilité. L'administration ne s'efforçait nullement d'augmenter les ressources du pays. De plus, non seulement elle ne cherchait pas à diminuer les dépenses, mais elle se montrait plus dépensière que jamais. Ajoutons, que

c'était aussi l'époque des luttes aiguës entre les gouvernements absolutistes et réactionnaires d'une part, les représentants de liberté politique et les partisans du régime parlementaire d'autre part.

En somme, la vie publique a été dominée par les questions politiques.

La situation désespérée de nos finances publiques ne tarda pas à éveiller l'attention de l'opinion publique et du Parlement sur les agissements néfastes des différents ministères.

Les déficits budgétaires se succédaient d'une année à l'autre. Dans l'utilisation des crédits les gouvernements ne respectaient pas leur affectation budgétaire. Les dépassements des crédits et les dépenses sans crédits budgétaires étaient pratiqués couramment et devenus, pour ainsi dire, la mode. Il ne pouvait en découler que le déficit.

Par la force des choses s'était imposée la question du contrôle de l'emploi des deniers publics. Le contrôle des finances publiques n'existait que *pro forma*. L'organisation du contrôle de l'exécution des budgets est restée longtemps incomplète. Le contrôle abandonné à l'Administration et le contrôle répressif du Parlement n'ont pas donné des résultats pratiques satisfaisants.

Aussi a-t-on cherché le remède à cette situation dans l'organisation du contrôle préventif des opérations budgétaires des ordonnateurs, le contrôle des

comptables étant assez bien établi. Dans ce but, fut institué le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses et confié à Glavna Kontrola (Cour des Comptes) par la loi du 1^{er} mai 1892.

La Cour des Comptes qui existait déjà, comme une partie dépendante de l'organisation, fut instituée en corps de magistrature complètement indépendant du pouvoir exécutif. En somme c'était le seul contrôle organisé. Le contrôle administratif était très faible.

Malheureusement les privilèges, dont jouissait la Cour des Comptes au point de vue de son indépendance, furent abolis après le coup d'Etat du 9 mai 1894, à la suite duquel le Prince Alexandre Obrénovitch s'empara du pouvoir royal.

Ainsi disparut la seule barrière sérieuse, qui pouvait être opposée aux abus et actes irréguliers des ordonnateurs.

Les phénomènes qu'on a constatés dans la vie financière de notre pays après la reconnaissance de son indépendance et tels que nous les avons décrits au début, se sont prolongés jusqu'en 1903, époque à laquelle fut arrêtée définitivement la désastreuse politique budgétaire suivie par nos gouvernements pendant plus d'un quart de siècle. Les événements de l'époque passée justifient bien la phrase connue : « Un Etat sans contrôle financier est un bateau sans gouvernail. »

Actuellement le contrôle des finances public est régi, en Serbie, par la loi fondamentale sur la Comptabilité Publique du 6 mars 1910, et la loi du 1^{er} mai 1892 sur l'organisation de la Cour des Comptes.

D'après la nouvelle législation financière, le droit de consentir les impôts est l'apanage exclusif du Parlement. Sans son autorisation, on ne peut procéder ni à l'établissement des nouveaux impôts ni à la perception des impôts existants.

Il est de première importance de connaître l'étendue du droit budgétaire du Parlement dans un pays. C'est le plus puissant instrument dont il dispose contre les Gouvernements.

Les prérogatives parlementaires relativement au vote de crédits demandés par le Gouvernement mesurent la puissance du contrôle qui appartient au Pouvoir Législatif sur le Pouvoir Exécutif en matière financière.

La préparation et l'exécution du budget sont l'œuvre du Pouvoir Exécutif, le vote et le contrôle en dernier lieu rentrent dans les attributions du Pouvoir Législatif.

Devant l'accroissement continu des dépenses publiques et des millions confiés à l'Etat par les contribuables, les Gouvernements et les législateurs, dans ces dernières années, ont dû accorder une plus vive attention au contrôle financier.

Le contrôle des comptables étant assez bien orga-

nisé, c'est l'établissement du contrôle des opérations des ordonnateurs et particulièrement le contrôle de l'engagement des dépenses qui s'est heurté à toutes sortes de difficultés d'ordre théorique et pratique. Il fallait concilier l'organisation de ce contrôle avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Les ministres, jaloux de leurs pouvoirs, se défendent avec opiniâtreté contre l'organisation d'un contrôle complet à leur égard. Ils y voyaient un danger, pour la liberté d'action dont ils ont besoin pour assumer la pleine responsabilité du Gouvernement du pays.

C'est précisément parce que les ministres possèdent de larges pouvoirs et l'initiative, depuis l'engagement des dépenses jusqu'à leur paiement, qu'il est difficile à délimiter, et c'est parce qu'ils disposent du *nervus rerum gerandarum*, que l'attention des pouvoirs publics a été portée surtout du côté des ordonnateurs.

Malgré les efforts faits dans ce sens, notre législateur ne peut pas se vanter d'avoir organisé à leur égard un contrôle bien efficace. C'est ce qui ressortira de notre étude.

La première section de cette thèse décrira l'évolution historique du contrôle du budget en Serbie, depuis la fondation du nouvel Etat en 1804. La préparation, le vote et l'exécution du budget seront l'objet de la deuxième section. La troisième et la

quatrième section seront consacrées au contrôle exercé sur les ordonnateurs et les comptables au cours de l'exécution du budget et postérieurement à cette exécution. Dans ces deux sections nous examinerons, comment sont exercés les contrôles administratif et judiciaire auxquels sont soumis les deux catégories d'agents, qui participent à l'exécution du budget. Dans la cinquième section on examinera, comment est rendu le jugement définitif de toutes les opérations budgétaires, c'est-à-dire le contrôle parlementaire. L'étude se terminera par la critique du système de notre contrôle financier et l'exposé des propositions de réformes, que nous croyons utile, d'accomplir dans ce domaine.

PREMIÈRE SECTION

HISTORIQUE DU CONTROLE DU BUDGET

Notre plan comporte d'abord l'exposé de l'évolution historique du budget en Serbie. Nous allons suivre ses phases à travers notre histoire nationale.

Nous nous bornerons d'ailleurs aux traits principaux et les plus caractéristiques en éliminant les détails. Et nous ne remonterons pas au delà de l'époque de l'Empire du Tsar Douchan (xiv^e siècle) car, pour les périodes antérieures, nous ne possédons pas de documents susceptibles de fournir des renseignements assez précis.

Nous tenons au surplus à faire remarquer dès le début, que ce passé lointain ne peut pas présenter de grand intérêt pour cette étude. Il en est trois raisons principales : la première, c'est que pour les périodes de l'Empire du Tzar Douchan, du moyen âge et de la domination turque, les données historiques (à part le Code Douchan) nécessaires à la connaissance plus complète de l'organisation finan-

cière font défaut. La deuxième, c'est que à ces époques, le budget et par conséquent le contrôle du budget, dans le sens moderne de ces mots, n'ont point existé. La troisième, c'est qu'il n'existe aucun rapport entre nos institutions financières actuelles et celles du xiv^e siècle, l'esclavage sous le joug turc ayant rompu toute continuité.

Sous le Tzar Douchan, les revenus publics se confondaient avec ceux de l'Empereur, qui fixait d'une façon arbitraire les recettes et les dépenses. L'Empereur avait le droit absolu de disposer de toutes les recettes qui affluaient dans la Caisse Impériale. Le chef suprême de la Direction des Finances Centrales était l'Empereur lui-même qui, par l'intermédiaire de son secrétaire, dirigeait les Finances Impériales. A cette époque d'absolutisme il était impossible de parler de publicité dans les finances et d'un contrôle financier.

Après le règne glorieux du Tzar Douchan, durant lequel notre pays avait atteint le maximum de son développement, ce fut l'invasion des Turcs de l'Asie qui, après des batailles séculaires, finirent par occuper toute la Péninsule Balkanique et par anéantir toute la civilisation existante. Au bout de cinq siècles d'esclavage commencèrent, en 1804, la Révolution et la lutte pour la libération et l'indépendance du pays. Elles se prolongèrent jusqu'en 1878. Cette année-là, au Congrès de Berlin, les grandes puis-

sances reconnurent définitivement la souveraineté de la Serbie.

Immédiatement après le commencement de la lutte pour la délivrance, en 1804, Kara-George, le chef suprême des Serbes, convoqua la première assemblée des chefs de districts, laquelle eut à décider du recouvrement des impôts, qui étaient perçus en nature, et d'autres recettes ; d'en fixer la quotité ; et d'arrêter les dépenses publiques. Il est intéressant de constater, que d'après une ancienne coutume serbe, les représentants de la Nation ont toujours été convoqués, même dans le temps du pur absolutisme, pour délibérer sur les questions de haute importance et d'intérêt général. Depuis la Révolution, surtout dans les questions économiques et financières, le rôle de ces assemblées devenait toujours plus grand.

Tous les revenus publics recouvrés sur le territoire d'un district se centralisaient entre les mains du chef de district et c'est lui qui en disposait librement en même temps qu'il payait les dépenses.

Le 1^{er} janvier de chaque année se réunissaient les assemblées auxquelles tous les Chefs de districts soumettaient les comptes des recettes encaissées et des dépenses effectuées. L'Assemblée, après avoir vérifié ces comptes, leur donnait le quitus et passait à l'établissement du « Compte annuel des Recettes et Dépenses publiques » (le Budget) de l'année suivante.

Il est évident que toutes ces formalités s'accomplissaient d'une façon primitive ; puisque c'est seulement en 1815 que nous trouvons le premier budget avec tous les comptes de prévision des recettes et dépenses réunies.

Depuis l'an 1815 Scoupchtina (l'Assemblée des représentants du peuple) se réunissait deux fois par an, le 23 avril et le 26 novembre. En date du 26 novembre 1815, Scoupchtina a voté deux importantes décisions concernant le prélèvement des impôts et l'établissement des comptes annuels des recettes et dépenses publiques :

1^o Deux budgets seront votés par la Scoupchtina chaque année. Chaque budget aura une durée de six mois. La durée du premier budget commencera le 1^{er} mai et finira le 30 octobre, et celle du second, s'étendra du 1^{er} novembre jusqu'au 30 avril.

2^o C'est aux représentants du peuple que revient le droit de déterminer et fixer les recettes et dépenses publiques. Aucun impôt ne pourra être perçu, ni nouvel impôt établi dans l'avenir sans le consentement de la Scoupchtina. C'est la Scoupchtina seule qui a qualité pour vérifier le compte final des recettes et dépenses publiques et voter une décision suivant le résultat de la vérification.

On verra plus tard que ces décisions de la Scoupchtina n'ont jamais été entièrement exécutées, car

leur exécution dépendait, le plus souvent, de la bonne volonté du Prince.

Les traits caractéristiques de cette époque en matière budgétaire, sont les suivants : les recettes étaient composées presque exclusivement des impôts perçus en nature. Plus tard, en 1834, vinrent s'y ajouter quelques taxes perçues en argent.

La liste des dépenses publiques ne comprenait qu'un petit nombre de dépenses, telles que la somme payée annuellement au Sultan à titre de tribut, le traitement du Vizir, la liste civile du Prince, les traitements des fonctionnaires, etc... Le budget n'avait que quelques pages et n'était divisé qu'en articles. Le côté technique était rudimentaire, d'ailleurs on ne pouvait s'attendre à rien de mieux de la part de gens à peine lettrés. La comptabilité était très simple et tenue par des individus peu instruits, mais honnêtes, chez lesquels il n'y avait pas de défaillances ; tout reposait sur la confiance et la loyauté.

Par suite de l'accroissement constant des recettes et des dépenses publiques on avait institué « la Caisse d'Etat », dans laquelle se centralisaient toutes les recettes encaissées et d'où sortait l'argent destiné au paiement des différentes dépenses. A la fin de chaque période budgétaire on arrêtait les livres de la comptabilité du Trésor, dont le nombre n'était pas fixé et dont la valeur technique dépendait de l'instruction et de l'assiduité de celui qui les tenait.

Après l'avènement au trône du Prince Miloche Obrenovitch en 1832, le contrôle de l'exécution du budget était essentiellement entre les mains du Prince, qui détenait en somme les trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), et dont la puissance absolue, n'a été limitée par la Scoupchtina que dans les questions d'impôts. Le Prince était tenu au courant de toute recette qui entrait dans « la Caisse d'Etat » et de l'argent qui en sortait. Aucune somme, si minime qu'elle fût, ne pouvait entrer dans la Caisse sans que son entrée ne fût confirmée par un reçu signé du Prince. De même aucune dépense ne put être effectuée à son insu et sans son autorisation.

Il est assez compréhensible que la Serbie à peine sortie de l'esclavage, manquant de bases pour la constitution solide, ne pouvait pas posséder à cette époque des institutions financières comparables à celles dont furent dotées les autres nations libres. Mais, à ce défaut d'un contrôle financier savamment organisé, suppléèrent en partie le sentiment de l'intérêt général et le sentiment de l'honneur qui animaient les fonctionnaires. Aussi les résultats de la gestion financière ne soulevaient-ils pas de grandes critiques et on n'y rencontrait pas de graves abus. Il est juste d'ajouter, que cet état de choses pouvait aussi s'expliquer, par le montant très restreint des chiffres budgétaires et par l'organisation assez rudimentaire des services publics. Durant toute cette période, la Ser-

bie ne possédait ni constitution, ni pouvoirs publics bien organisés, ni lois précisant exactement les attributions de chaque service public.

En date du 3 février 1835, le pays fut doté de sa première constitution écrite. Elle fut rédigée sur le modèle des constitutions françaises de l'époque révolutionnaire.

On y trouva, pour la première fois, une disposition instituant le contrôle du budget de l'Etat. Ce contrôle fût confié à une Cour des Comptes sous le nom de Glavna Ratchoundjinitza (art. 106). La Cour des Comptes avait pour mission, de vérifier tous les comptes financiers et de veiller à ce qu'aucune somme d'argent ne reçût une autre destination que celle qui lui avait été assumée par la Soupchtina dans le budget.

Mais cette première Cour des Comptes n'a existé que sur le papier, puisqu'on avait pensé que la création et le fonctionnement de cette institution rencontrerait beaucoup de difficultés en pratique. Aussi ce contrôle a-t-il été conféré par la loi du 14 février 1835 au Conseil d'Etat.

Cette mesure ne devait être que provisoire, car l'article 8 de cette nouvelle loi disposait que, tant qu'on n'aurait pas créé la Cour des Comptes, c'est le Conseil d'Etat qui serait chargé « de l'examen des comptes relatifs aux dépenses publiques ». La loi du 29 juin 1835 chargea le Conseil d'Etat de rédiger

chaque année « le compte général des dépenses publiques » qui devait être soumis à l'approbation du Prince. C'est au ministre des Finances qu'incombait le soin de dresser le bilan des recettes et des dépenses publiques, c'est-à-dire le résultat de la gestion financière pendant l'exercice écoulé. Ce bilan était ensuite présenté au Conseil d'Etat, lequel après l'avoir examiné et avoir arrêté sa rédaction définitive, le soumettait à l'approbation du Prince.

C'est à cette époque que l'on vit la Serbie faire les efforts les plus ardents pour la création des institutions et des services nécessaires à la vie des Etats modernes. Nos premiers hommes d'Etat, tout en combattant pour l'indépendance politique du pays, se consacraient avec un grand bon sens et une rare clairvoyance, à mettre de l'ordre dans les finances et spécialement, à assurer un contrôle financier si primitif qu'il soit.

Le 2 décembre 1838, la Serbie reçut de la Turquie une nouvelle Constitution que l'on appela couramment la Constitution turque. Cette Constitution contenait quelques dispositions relatives à l'organisation des finances du pays. Aux termes de ses articles 26 et 75, le Ministre des Finances devait déposer sur le bureau du Conseil d'Etat, chaque année, le compte final des recettes et dépenses publiques avec des états comparatifs de prévision et réalisation de ces recettes et dépenses. Le Conseil d'Etat exa-

mine le compte final, s'assure que l'état de la Caisse Centrale du Trésor correspond aux indications que produit le compte final. Si l'on découvre des irrégularités commises par les ministres, le Conseil d'Etat peut en déclarer le ministre responsable. Lorsque, en cours d'année, on constatera des abus, le Conseil d'Etat pourra demander d'abord des explications au ministre des Finances et « au besoin il prendra, d'accord avec le Prince, les mesures nécessaires pour enrayer la propagande du mal ».

En vertu des dispositions de la même constitution, le Conseil d'Etat réunissait les trois pouvoirs. Et ainsi l'absolutisme s'est trouvé seulement transféré du Prince au Conseil d'Etat.

Au lieu d'être celui d'un homme, il était devenu collectif. Le Conseil d'Etat votait des lois. Les ministres n'étaient que des simples sections du Conseil d'Etat. Celui-ci était, en même temps, le tribunal suprême du pays. Cette omnipotence du conseil fut bientôt tempérée par la loi du 9 avril 1839, aux termes de laquelle, le Prince partageait les pouvoirs législatifs et exécutifs avec le Conseil d'Etat. A cette époque les attributions du Pouvoir Exécutif n'étaient pas réglées en détail par de nombreuses lois, comme elles le sont aujourd'hui. Les lois écrites commençaient seulement à paraître. En même temps se dessinait le mouvement d'organisation des services publics sur des bases modernes.

D'après les dispositions de la dite loi, le Ministère des Finances était divisé en trois sections, dont l'une portait le nom de « Ratchoundginitza Pravitelstvena » ou Glavna Kontrôla (Cour des Comptes). Cette section était composée d'un chef, des examinateurs des comptes et des archivistes. Elle devait vérifier les comptes de toutes les caisses de l'Etat. Au cours de l'exécution du budget, toutes les caisses d'Etat étaient tenues d'adresser à cette section les bordereaux des recettes et des dépenses. En outre, au cours de l'exécution du budget, la Section pouvait procéder à des vérifications inopinées des caisses de l'Etat. A la fin de l'exercice budgétaire, les comptes des comptables lui étaient soumis pour la vérification et la décision.

Mais le Conseil d'Etat fit observer au Prince que les attributions exercées par la Section dont il s'agit lui appartenaient d'après la Constitution de 1838. Alors le Prince décida par le décret du 6 octobre 1843, que la Section dite « Glavna Kontrôla » serait détachée du ministère des Finances et transférée au Conseil d'Etat. Là, elle fut rattachée à une section déjà existante sous le nom de « Commission de l'examen des Comptes ». En conséquence, la nouvelle section reçut le nom de « Kontrôla Pravitelstvenih Ratchouna » (le contrôle des comptes publics).

Quelques mois plus tard, la loi du 14 juillet 1844 consacra la création d'une Cour des Comptes, du moins nominalement. Cette loi posait les bases de

son organisation et établit la procédure pour l'expédition de ses affaires. Mais l'indépendance complète de cette institution ne fut pas encore réalisée. Elle continuait de faire partie du Conseil d'Etat, dépendait seulement et exclusivement de lui et fonctionnait sous son nom. Le Président de la Cour était membre du Conseil d'Etat. Etant donnés l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, qui ne portait d'ailleurs que le nom de cette institution, il apparaît que cette Cour a été constituée dans le but d'aider le Conseil d'Etat dans l'exercice du contrôle général de la gestion des finances publiques, et de réviser dans les délais légaux tous les comptes des comptables.

Comme le Conseil d'Etat possédait le Pouvoir Législatif et que tout le contrôle financier était concentré entre ses mains, cette Cour des Comptes apparaissait comme une commission du Conseil d'Etat, dont le rôle se bornait à lui préparer le terrain en vue du contrôle. Ainsi la Cour des Comptes a examiné et vérifié les comptes des recettes et des dépenses des comptables de l'Etat, des communes et des autres Etablissements Publics. Tous les comptes des comptables étaient envoyés au Conseil d'Etat, lequel les transmettait, pour la vérification, à la Cour des Comptes. Les comptables, dont les comptes étaient réguliers, étaient déchargés définitivement de la responsabilité envers l'Etat par-

le quitus que leur délivrait le Président de la Cour. Les comptes irréguliers étaient jugés par des tribunaux ordinaires. Les comptes non révisés, pendant deux ans, depuis leur enregistrement à la Cour, étaient considérés comme réguliers.

Après la révision de tous les comptes se rapportant à une année budgétaire, la Cour des Comptes rédigeait un rapport, dans lequel elle constatait le résultat de la gestion financière ; celle-ci aboutissait soit au sufficit, soit au déficit.

Ce rapport était ensuite examiné et vérifié par le Conseil d'Etat, lequel le transmettait au Prince pour son approbation.

La Loi de la Cour des Comptes qui vient d'être analysée, a été modifiée plus tard par la loi du 15 Septembre 1858. Le projet de cette dernière fut l'œuvre de la Cour des Comptes elle-même, qui désirait accélérer et rendre plus efficaces les travaux du contrôle. La réforme a porté sur la composition de la Cour, sur la procédure de ses travaux, la forme et la portée de ses décisions. De plus, le personnel de la Cour a été augmenté.

Mais le trait le plus important de cette réforme était l'acquisition par la Cour des Comptes des attributions judiciaires. Chose nouvelle, la Cour devenait le véritable tribunal des Comptes. Ses jugements étaient susceptibles de recours en cassation devant la Cour de Cassation. Théoriquement la Cour des

Comptes continuait à être considérée comme partie composante du Conseil d'Etat, mais, en fait, elle acquérait une certaine indépendance. Sa dépendance vis-à-vis du Conseil d'Etat était marquée seulement par les deux traits suivants : le premier, c'est que le président et les membres ne pouvaient être nommés que sur la proposition du Conseil d'Etat, et le second, c'était l'obligation pour la Cour de soumettre au Conseil d'Etat, tous les ans au mois d'avril, un rapport de ses travaux au cours de l'exercice écoulé.

Il est intéressant de remarquer, que toutes les questions relatives aux finances publiques avaient été traitées d'une façon indirecte, et pour ainsi dire accessoirement, soit dans les lois et règlements concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat et de son annexe, la Cour des Comptes, soit dans les constitutions qui en parlaient en termes généraux. Un pas sérieux vers l'organisation de nos finances a été fait par le vote de première loi sur la comptabilité publique du 17 juillet 1858. Cette loi renferme quelques principes fondamentaux indispensables pour le bon fonctionnement des finances publiques.

Aux termes de cette loi, le ministre des Finances devait rédiger un projet de budget général embrassant toutes les recettes et les dépenses de l'Etat. Alors que antérieurement, il y avait autant de budgets que de ministères, et que chacun de ceux-ci était

présenté séparément au Conseil d'Etat, désormais l'article 20 de la loi dont il s'agit, imposa au Ministre des Finances l'obligation de présenter au Conseil d'Etat, au mois de mars de chaque année, le Compte Général des recettes et dépenses publiques. Ce compte devait être accompagné d'un bilan spécial portant comparaison entre les résultats de l'exécution du budget et les prévisions budgétaires. D'après ce bilan spécial du ministre des Finances, le Conseil d'Etat rédigeait le Compte Final (Okontchatelyni bilance), dans lequel il exposait la situation du pays au point de vue financier. Le sufficit, lorsqu'il existait, était versé à la « Caisse de réserve de l'Etat ». Le déficit, quand il n'était pas considérable, était inséré au titre des dépenses ordinaires au budget de l'année suivante. Autrement on le couvrait au moyen de centimes additionnels, que l'on percevait jusqu'à l'extinction complète du déficit.

Le Conseil d'Etat avait le droit d'apprécier la sincérité de l'exécution du budget, c'est-à-dire de rechercher si le budget avait été exécuté conformément à la volonté du législateur. Le Conseil d'Etat avait le pouvoir de déclarer un ministre responsable des irrégularités commises pendant l'exécution du budget dans les deux cas suivants : 1° lorsqu'il avait ordonné des dépenses non prévues au budget ; 2° lorsqu'il s'agissait de dépenses faites en excédent des crédits autorisés par le budget.

La situation financière de la Serbie, à cette époque, n'était pas brillante. Plusieurs années, dans un court espace de temps, s'étaient terminées avec déficit (les années de 1848, 1849, 1850, 1853, 1854 et 1857). Cependant la période précédente n'a connu de déficit qu'en trois années, en 1831, 1834 et 1840. Avant 1830, les déficits étaient très rares.

Les causes de déséquilibre budgétaire avaient été surtout les crédits supplémentaires et extraordinaires accordés fréquemment et trop facilement. La fréquence de déficit, qui tendait à devenir la règle dans nos finances publiques, obligea les gouvernants de l'époque à prendre des mesures appropriées.

La première tentative sérieuse pour rendre nos finances plus stables et pour mettre de l'ordre dans nos budgets, a été faite, comme nous l'avons dit plus haut, par la loi du 17 juillet 1858 sur la comptabilité publique. M. Slobodan Iovanovitch, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Belgrade, parlant de cette période de notre histoire, a fait cette juste remarque : « Tant que nos finances étaient en bon état, personne n'éprouvait le besoin de l'égiférer en matière budgétaire. Notre législation budgétaire a commencé à se développer et se perfectionner seulement lorsque l'état de nos finances s'était aggravé. »

La loi du 17 juillet 1858 ne resta pas longtemps en vigueur. Deux ans plus tard, le 16 février 1860,

fut votée une nouvelle loi sur l'organisation de la Cour des Comptes, parce que le Pouvoir législatif estimait que les dispositions de la loi du 17 juillet 1858 ne répondaient plus aux besoins publics.

Cependant, la nouvelle loi marqua un pas en arrière. La première conséquence de son application fut la suppression de l'organisation collective de la Cour. Aucune condition n'était plus exigée des candidats pour être nommés fonctionnaires de la Cour. Les attributions de la Cour furent modifiées en ce sens qu'on lui enleva le pouvoir judiciaire. Le comptable, déclaré en débit envers le Trésor par le Directeur de la Cour, après avoir remboursé la somme due, pouvait demander aux tribunaux ordinaires la révision de sa condamnation.

Les défauts d'une telle organisation n'ont pas tardé de se faire jour : Le Directeur de la Cour, à lui seul, se trouvait dans l'impossibilité, d'accomplir toutes les fonctions que la loi lui attribuait, et de vérifier les comptes de tous les comptables de l'Administration financière. L'intérêt général souffrait de ce fait qu'on conférait à une seule personne, au lieu de l'attribuer à la collégialité, le pouvoir de juger la régularité des comptes des comptables. Et, puisque les tribunaux ordinaires pouvaient réviser les décisions du Directeur de la Cour et les remplacer par un nouveau jugement, la Cour des Comptes était devenue, en quelque sorte, un organe de

contrôle du premier degré dont les décisions pouvaient être annulées. Ceci pouvait non seulement entraîner un ralentissement dans l'expédition des affaires appartenant à la compétence normale des tribunaux ordinaires, mais aussi causer un préjudice à l'Etat : en effet, les jugements de révision émanaient de tribunaux, qui n'avaient pas les qualités et les aptitudes nécessaires pour trancher des procès d'une nature aussi spéciale.

Enfin la loi du 17 février 1862 restitua définitivement à la Cour des Comptes le pouvoir judiciaire et l'organisation collective. Les membres de la Cour (les Conseillers) étaient nommés par le Prince sur la proposition du Conseil d'Etat. Quelques années plus tard la grande Assemblée nationale (Velika Narodna Skouptichna) donna au pays, le 29 juin 1869, une nouvelle Constitution en remplacement de celle de 1839.

Cette Constitution apportait d'importantes réformes dans l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics. Le Conseil d'Etat perdant le pouvoir législatif, qui revenait au Parlement, cessait d'être un facteur politique dans l'Etat pour devenir simplement un corps administratif avec de larges attributions administratives et judiciaires. Pendant toute la période de 1838 à 1869 le Conseil d'Etat a possédé les trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire — qu'il partageait avec le prince. Le contrôle

du budget était très faible et, en pratique, il se réduisait au contrôle exercé par la Cour des Comptes. Le contrôle administratif a été presque nul, aucune loi ne l'ayant jamais organisé. Le contrôle de la Cour des Comptes n'avait pas encore l'importance désirable. L'organisme ayant des pouvoirs très faibles, le contrôle manquait d'efficacité. La Cour ne cessait pas de faire partie du Conseil d'Etat. Il lui manquait l'indépendance et les garanties constitutionnelles indispensables au bon accomplissement de sa principale fonction. Son organisation rudimentaire non moins que sa subordination, et la manière dont ses membres et fonctionnaires étaient choisis, empêchait tout contrôle sérieux. Les fréquents changements subis dans son organisation prouvent, que l'on ne se faisait pas une idée exacte du rôle et de l'importance de cette institution. Les comptes étaient examinés avec beaucoup de retard et avec des méthodes non appropriées à la matière.

Avant la loi du 25 février 1862, le Cour des Comptes se bornait à constater dans son rapport annuel présenté au Conseil d'Etat les résultats de ses vérifications. Par la disposition de l'article 9 de la dite loi, la Cour était obligée de rédiger son rapport trois ans au plus tard après la fin de chaque exercice budgétaire. Dans ce rapport elle devait relever en détail toutes les irrégularités commises au cours de l'exécution du budget. Une telle organisation du con-

trôle était bien en harmonie avec l'absolutisme de cette époque. Elle s'expliquait aussi par la confusion des idées qui régnait alors sur le rôle et la place des différents organes de l'Etat.

La nouvelle Constitution ne conférait au Parlement ni pouvoir législatif, ni un droit budgétaire aussi étendus que ceux que possédait l'ancien Conseil d'Etat. Lorsque ce dernier votait les budgets, aucun dépassement de crédits ni aucune prolongation du budget n'était possibles sans son consentement. Mais lorsque le droit de vote du budget fut transféré au Parlement, le Gouvernement eut les mains libres pour s'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires, et de proroger l'ancien budget *in infinitum*. En outre, le Conseil d'Etat possédait le droit d'initiative législative dont fut privé le Parlement. Aux moments critiques le Prince pouvait sans autorisation du Parlement s'approprier tous les pouvoirs et suspendre toutes les garanties constitutionnelles de la liberté personnelle. Malheureusement cette Constitution n'a nullement amélioré le contrôle du budget.

Le droit budgétaire du Parlement restait très limité. L'organisation et les attributions de la Cour des Comptes, l'auxiliaire indispensable de la Chambre pour le contrôle parlementaire, demeuraient toujours les mêmes.

Les Gouvernements avaient des pouvoirs vraiment discrétionnaires en matière d'emploi de crédits.

Avant 1882 les gouvernements ne présentaient pas au Parlement des budgets détaillés. C'est seulement la commission financière de la Chambre qui pouvait prendre connaissance du projet de budget complet ; aux députés on ne distribuait que des extraits.

Jusqu'en 1889 l'année budgétaire commençait le 1^{er} novembre. La raison pour laquelle on avait adopté cette date était la suivante : La Serbie étant un pays exclusivement agriculteur, c'est à l'automne que les paysans (la majorité des contribuables), après avoir vendu leurs récoltes, pouvaient exécuter leurs obligations envers l'Etat et payer les impôts. Depuis l'an 1889 le commencement de l'année budgétaire fut fixé au 1^{er} janvier de chaque année.

Les actes arbitraires et les abus commis par les Gouvernements qui se sont succédés au pouvoir depuis la proclamation de la Constitution de 1869, finirent par provoquer le mécontentement général dans les masses profondes de la nation. Le peuple demanda au Souverain des garanties réelles pour l'exercice libre de ses droits politiques et civiques.

Ainsi le Prince Milan Obrénovitch se vit obligé de convoquer en 1888 Véluka Narodna Skouptchina, laquelle vota en date du 22 décembre de la même année, une nouvelle Constitution. Cette constitution était animée d'un esprit très libéral et rédigée à l'image des constitutions française et belge et des lois anglaises. Dans la constitution de 1869 les droits du

Parlement avaient été très limités, son influence sur la direction de la politique intérieure et extérieure du pays était presque nulle. Le but poursuivi par la Constitution de 1888 fut de mettre fin à ce régime d'absolutisme et de dictature. Sa tendance générale était d'affaiblir le pouvoir exécutif et de le mettre sous la surveillance du Parlement. Le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes devaient être organisés de façon à maintenir le pouvoir exécutif dans les limites tracées par la Constitution, des lois et des budgets. Sur la composition de ces deux organes, le Parlement exerçait une influence décisive.

En exécution des dispositions constitutionnelles concernant la Cour des Comptes, la Chambre des Députés vota la loi du 1^{er} mai 1892 sur la nouvelle organisation de la Cour. En vertu de cette loi, qui nous régit encore, la Cour devenait un corps de magistrature complètement indépendant. L'immovibilité et l'indépendance de ses membres furent entourées des garanties constitutionnelles. La loi de 1892 fut complétée par le règlement du 17 octobre 1897 qui en facilita, l'exécution. Et cette législation, qui reçut dans la suite certaines modifications, est encore en vigueur aujourd'hui. Nous en parlerons plus longtemps dans la quatrième section de cette étude.

Le 9 mai 1894 fut accompli le coup d'Etat par lequel le jeune prince Alexandre Obrénovitch s'empara du trône et se proclama Roi. Cet événement

remis aussitôt en vigueur la Constitution de 1869. De nouveau la réaction et l'absolutisme triomphèrent. Parmi les lois libérales abolies figurent deux dispositions de la loi du 1^{er} mai 1892 : 1^o. Art. 3, qui définissait de quelle manière devait se faire l'élection du président et de ses membres (Conseillers) de la Cour. Or, l'article 3 prescrivait, que le Président et les Membres fussent élus par le Parlement sur une liste de candidats, proposés par le Conseil d'Etat ; 2^o Art. 5, qui garantissait l'inamovibilité des membres de la Cour. La loi du 11 juillet 1897 prescrivait que le Président et les Membres de la Cour fussent nommés par décret du Roi sur la proposition du Président du Conseil des Ministres.

Chez nous il a toujours existé des rapports étroits entre les tendances de la politique générale et l'état des finances publiques ainsi que le contrôle financier. Aussi ne peut-on se former une idée exacte du contrôle de nos finances, si on ne se rend pas compte de l'esprit avec lequel nos hommes d'Etat cherchaient à réaliser leur programme politique. Les gouvernements arbitraires ne voulaient pas être gênés par le contrôle du Parlement et de la Cour des Comptes. Souvent ils n'hésitèrent pas à dissoudre la Chambre et à suspendre ou modifier les lois garantissant l'indépendance de la Cour.

La politique pratiquée par nos gouvernements, vers la fin du xix^e siècle, était funeste aux finances

du pays et les déficits devinrent une maladie chronique des budgets de l'Etat. Aussi de nouveaux efforts furent tentés dans le but de réorganiser l'Administration des finances et d'améliorer la position financière de l'Etat. Dans ce but le Parlement vota la loi du 20 décembre 1898 sur la Comptabilité Publique en remplacement de celle du 17 juillet 1858. Malheureusement cette loi fut mal rédigée, incomplète, obscure, et laissa sans solution beaucoup de questions concernant le budget. Les résultats ne répondirent pas aux espérances.

En résumé on peut dire qu'à la fin du dernier siècle, il n'existait pas de véritable contrôle des finances publiques. C'était l'époque du régime de l'absolutisme, des gouvernements réactionnaires, des coups d'Etat et d'une corruption générale dans l'Administration.

Le contrôle administratif n'existait que pour la forme et les fonctionnaires qui l'exerçaient se trouvaient dans un état de dépendance étroite vis-à-vis des ministres, qu'ils devaient contrôler, et n'avaient pas les pouvoirs nécessaires pour s'opposer à aucun acte irrégulier des ordonnateurs.

L'Administration financière ne tenait aucun compte des protestations et observations de la Cour. Ni la Cour des Comptes ni le Parlement ne pouvaient exercer leur contrôle comme il aurait fallu, parce que les comptes généraux de l'Administration

financière ne reproduisaient jamais exactement le résultat de l'exécution du budget. En 1897 le ministre des Finances a été obligé de démentir lui-même dans son exposé des motifs, l'exactitude des comptes généraux pour les années de 1890 à 1894. A cause d'une comptabilité défectueuse, le montant total des recettes provenant des impôts a été grossi d'une façon extraordinaire.

Aussi l'étude des comptes généraux de cette époque ne présente pas de grand intérêt pour celui qui voudrait apprécier la vraie situation financière de la Serbie. Personne ne pouvait connaître exactement cette situation ni le gouvernement, ni le Parlement, ni la nation, ni même peut-être ceux qui l'avaient établie. Il n'est rien de plus malaisé que de lire aujourd'hui les comptes généraux de cette époque. L'Administration financière se soucia très peu de leur côté technique. Les Comptes étaient très embrouillés, obscurs et même faux.

A cause de la mauvaise tenue de la comptabilité il n'était pas possible d'avoir des renseignements exacts sur l'exécution du budget. Cependant sans une bonne comptabilité il n'est pas possible, d'avoir un aperçu complet sur l'état des finances publiques, ni d'y maintenir l'ordre. Ce qui manquait également, c'était l'unité de principes et l'uniformité dans la méthode de tenue des écritures. La meilleure façon de s'en rendre compte est de comparer le compte

général de l'Administration des Finances pour l'année 1903 avec le rapport de la Cour des Comptes.

D'après les calculs faits au ministère des Finances l'année budgétaire de 1903 se terminerait avec un déficit de 13.793.655,55 dinars (francs), alors que la Cour estimait, qu'en 1903, on avait obtenu un suffic-it de 5.346.000 dinars. Une différence de plus de 18.000.000 de dinars. On voit bien, qu'il n'y a pas eu de critérium ni des règles fixes pour le calcul des sufficits et des déficits budgétaires. Plus tard on a reconnu, qu'une erreur a été commise par la Cour des Comptes, qui avait déduit des dépenses ordinaires toute une catégorie de dépenses couvertes par le revenu, provenant d'un emprunt conclu en 1903, parce que des recettes normales ne permet-taient pas d'y faire face.

On a déjà dit plus haut, que les comptes généraux de l'Etat n'étaient jamais rédigés de façon à faciliter le contrôle du Parlement et de le renseigner sur la vraie situation financière du pays. A cause du mauvais état des finances publiques, la tendance générale chez tous les gouvernements de cette époque était de cacher la vérité au Parlement et à la nation. Le Parlement s'en rendit si bien compte, qu'il chargea de temps à autre des commissions spéciales d'aller vérifier au ministère des finances l'état des finances publiques. Une dizaine de rapports furent ainsi rédigés par diverses commissions.

L'une de ces commissions qui fut nommée le 1^{er} août 1892, consigna le résultat de ces recherches, qui avait porté sur les années 1888-1893, dans un rapport public ls 1^{er} avril 1903. Les calculs aboutirent à ce résultat, que l'ensemble des déficits budgétaires de 1888 à 1893 s'élevaient à la somme de 20.300.056,49 dinars, tandis que d'après les comptes généraux de l'Administration financière les déficits de la même époque n'atteignaient pas plus de 13.742.601,50 dinars. Donc ces comptes étaient en partie faux, car une importante part des dépenses publiques n'y trouvait pas de place.

Malgré le désir ardent de l'Administration de ne pas dévoiler le mystère de ses opérations, on pourra dire, que depuis 1873 jusqu'en 1904, pas une seule année budgétaire ne s'était terminée avec le sufficit. Les déficits se répétaient d'une année à l'autre et ils étaient devenus le phénomène normal dans la vie financière de notre pays. Nous soulignons, qu'il est très malaisé de déterminer le montant exact des déficits budgétaires de cette période, faute d'un critérium fixe pour la détermination des sufficits et des déficits, et de calculs sûrs. Des règles précises à ce sujet faisaient défaut dans notre comptabilité publique.

Un budget se terminait-il avec un sufficit ou un déficit ? Cela dépendait de ce qu'on faisait figurer dans le budget. Ainsi supposons que dans une année

budgetaire, il y eut une plus-value de recettes par rapport aux prévisions. Si l'on inscrit au compte du budget exécuté seulement les dépenses ordinaires, et si l'on met à part les crédits supplémentaires et extraordinaires, on dira que l'année s'est terminée avec un sufficit. Mais, au contraire si l'on ajoute tous les crédits supplémentaires et extraordinaires aux dépenses budgétaires ordinaires, alors le même exercice, avec les mêmes chiffres de recettes et de dépenses, sera clôturé par le déficit. Dans ce cas on pourra dire que de 1893 à 1904 nous n'avons eu que des déficits budgétaires.

Or, nous le répétons, il n'existait pas de règles fixes à ce sujet. Chaque gouvernement proclamait les résultats de sa gestion financière comme il lui convenait le mieux. Voici la liste de nos déficits budgétaires depuis 1887 jusqu'en 1903.

Année	Déficit	
1887.....	11.000.000	dinars
1888.....	4.840.000	—
1889.....	14.333.134,53	—
1890.....	4.226.125,12	—
1891.....	686.753,06	—
1892.....	3.408.002,14	—
1893.....	6.332.994,46	—
1894.....	4.837.646,14	—
1895.....	8.205.356,26	—
1896.....	6.393.394,94	—
1897.....	10.478.428,18	—

Année	Déficit	
1898.....	14.847.310,15	dinars
1899.....	13.380.979,20	—
1900.....	9.054.287,22	—
1901.....	8.609.451,00	—
1902.....	3.769.631,21	—
1903.....	13.793.655,55	—

Rien n'a contribué à compromettre les finances publiques serbes autant que la fausse politique budgétaire des gouvernements de cette période. Les causes des déficits étaient en principe de trois sortes :

1° L'exagération des recettes publiques faite par les gouvernements dans les projets du budget, en vue de réaliser un équilibre fictif entre les recettes et les dépenses proposées, et d'obtenir ainsi plus facilement du parlement le vote du budget de dépenses ; 2° parce que l'administration dépensait toujours au delà des crédits budgétaires, de sorte qu'on a eu des dépassements de crédits considérables ; 3° à cause des dépenses faites sans crédits budgétaires.

Les chiffres des recettes ont été presque toujours arbitrairement fixés et haussés, sans qu'on ait tenu compte des résultats réels obtenus dans les années passées. Certains crédits ont été votés par le parlement seulement parce qu'il croyait, que les dépenses auxquelles ils étaient destinés, pouvaient être couvertes avec des recettes prévues au budget.

Cependant s'il avait eu le moyen de connaître les

véritables ressources du pays et s'il avait pu se douter que, pour faire face à ces dépenses, il fallait augmenter la dette flottante et conclure de nouveaux emprunts, il ne les aurait pas accordés. Ce fut l'époque des budgets fantômes.

Remarquons que les parlements de cette époque ont été souvent sinon les complices du moins les spectateurs indifférents d'une gestion des finances publiques si préjudiciable pour les intérêts généraux du pays.

Quelques budgets ont été votés par acclamation, d'autres avec une rapidité extraordinaire. En 1898 à la séance de la Chambre, un député, entendant sonner midi, se leva et s'écria : « Ce n'est pas la peine de nous occuper d'avantage de lui (le budget), car c'est l'heure de nous en aller et je suppose que vous pensez tous comme moi. »

A la suite des fausses prévisions budgétaires des recettes publiques, presque toujours les chiffres des recettes réellement recouvrées ont été inférieurs aux prévisions. Dans la période de 1888 à 1903 les recettes réelles ont été inférieures à celles prévues au budget dans les années 1888, 1889, 1890, 1891, 1892, 1893, 1894, 1895, 1896, 1897, 1900 et 1901. Donc, seulement 4 exercices se sont cloturés avec des plus-values des recettes, en 1898, 1899, 1902 et 1903.

Le tableau ci-après montrera bien ce rapport :

Année	Recettes		
	prévues	réalisées	
1888.....	44.460.000,00	33.828.287,51	dinars
1889.....	51.869.999,91	47.141.523,77	—
1890.....	43.590.552,35	53.319.911,34	—
1891.....	56.153.700,48	41.761.529,98	—
1892.....	60.135.839,04	52.657.835,38	—
1893.....	58.379.432,25	56.137.615,84	—
1894.....	62.846.928,30	59.220.236,64	—
1895.....	63.755.600,00	58.457.985,03	—
1896.....	63.659.720,00	59.633.192,35	—
1897.....	63.659.720,95	61.646.869,63	—
1898.....	63.659.720,00	65.840.209,33	—
1899.....	69.644.830,00	72.095.997,20	—
1900.....	77.789.648,00	75.365.229,30	—
1901.....	74.018.070,00	72.231.596,92	—
1902.....	70.565.981,00	73.529.437,85	—
1903.....	72.983.134,24	78.431.216,36	—

Tous ces déficits ont été comblés avec des recettes extra budgétaires c'est-à-dire avec des « emprunts temporaires » (dette flottante) transformés plus tard en dette consolidée.

Afin de masquer, pour diminuer le déficit budgétaire, l'administration des finances avait créé dans les comptes généraux des finances deux rubriques spéciales, dont l'une était appelée « les crédits engagés ». On entendait par là les dépenses, qui, bien qu'exécutées au cours de l'exercice avaient dû, faute d'argent disponible dans les caisses, être reportées pour le paiement aux années postérieures. L'autre

rubrique était celle des « crédits déponés », restés inemployés à la fin de l'exercice et réservés pour l'usage de l'année suivante, afin d'éviter l'annulation des crédits.

Cette funeste pratique entraîna deux sortes de conséquences :

1° L'aggravation des déficits budgétaires, parce que au moment où on « déponait » les crédits, on ne tenait pas compte du rapport entre les recettes et les dépenses réalisées ;

2° La rupture de l'équilibre budgétaire, car le droit d'user de ces crédits n'avait pas été limité dans le temps, par conséquent on ne pouvait jamais connaître les paiements auxquels le Trésor devait faire face au cours d'une année.

Les ordonnances des paiements émises sur la base des « crédits déponés » échappaient au contrôle de la Cour des Comptes. L'emploi de ces crédits était considéré comme une affaire en dehors du budget. Le gouvernement s'est servi de ces crédits depuis 1891 jusqu'en 1898.

Les traits caractéristiques de cette période de notre histoire ont été décrits, dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire, chargée d'établir la situation financière du pays à la date du 1^{er} mai 1902. Ce rapport s'exprimait dans les termes suivants : « Défaut d'un contrôle efficace des finances publiques et manque de publicité ; Secret et mystère profonds

des finances de l'Etat ; déficit énorme causé par la diminution constante des recettes, dépassements des crédits budgétaires et les dépenses extra-budgétaires. Les déficits étaient comblés avec des fonds provenant des emprunts conclus dans les circonstances défavorables et dans les conditions excessivement lourdes pour le Trésor, ce qui avait entraîné l'accroissement constant de la dette flottante et une énorme dette consolidée s'élevant à 400.000.000 de dinars. Le crédit de l'Etat était très faible. Dans cette époque toute la vie publique était anormale, la gestion des finances mauvaise, les crédits votés par le Parlement ne représentaient aucune obligation pour le gouvernement de se circonscrire, au cours de l'exécution du budget, dans la limite de ces crédits. Le gouvernement dépensait de sa propre autorité 8 à 10 millions de dinars de plus. Les finances ont été mises au service de la politique. La proportion entre les dépenses productives et les improductives ne prouvaient nullement une saine situation financière. La crise financière a atteint son apogée en 1895. Cette année-là la Serbie serait tombée dans la banqueroute, si elle n'avait fait une conversion forcée de sa dette. »

Un passage du rapport de la commission budgétaire sur le projet du budget pour 1902 caractérise l'époque dont nous parlons, en ces termes : « les sessions du Parlement ont été de courte durée et ont

entraîné peu de frais, mais ont coûté très cher à notre pays et à l'Etat. C'est l'époque qui nous a apporté plus de 400.000.000 de dette nominale, dont la moitié a été destinée à combler les déficits budgétaires ; c'est l'époque où les budgets de l'Etat prévoyaient des sufficits et les comptes généraux des finances nous montraient toujours des déficits ; c'est l'époque où les budgets ont été votés en moins de minutes que le chiffre des millions qu'ils contenaient... Quant à nos comptes généraux des finances, obscurs et inexacts, ils ne présentent qu'un très faible intérêt ».

Cette situation intolérable cessa, en 1903, avec le changement de dynastie. Le 5 juin 1903, Velika Narodna Skoupchtina vota la nouvelle Constitution, qui ne fut en somme qu'une légère modification de celle de 1888. Elle posa le principe du gouvernement parlementaire, fixa les garanties des libertés politiques des citoyens, rétablit l'indépendance de la Cour des Comptes, etc.

Le passé fut liquidé par un emprunt de 60.000.000 de dinars, destinés au payement de la dette flottante et de déficits des années précédentes.

La loi du 4 avril 1903 sur la comptabilité publique devait dans l'esprit du législateur, mettre fin par des dispositions plus sévères à la politique budgétaire désastreuse des gouvernements antérieurs. Effectivement, à partir de 1903, on ne vit plus en Serbie

de déficit budgétaire. Au contraire le sufficit apparut chaque année. L'application de la nouvelle loi avait amélioré sensiblement la tenue de la comptabilité publique au point de vue technique. Le ministre des finances pouvait être constamment tenu au courant de l'état des entrées et des sorties des deniers publics. En conséquence le ministre des finances était en état de présenter avec la précision et l'exactitude voulues le compte général des finances. Les comptes généraux de cette époque se distinguent par le progrès réalisé quant à leur forme et à leur contenu. L'Administration était animée du sincère désir d'exposer la vraie situation financière du pays dans les comptes généraux avec des renseignements et des explications abondants et précis.

Malgré tout, l'Administration financière se trouvait dans l'impossibilité d'appliquer intégralement certaines dispositions de la loi du 4 avril 1903. D'après l'article 71, les recettes et dépenses réalisées devaient être exposées dans le compte général suivant le même ordre et les mêmes divisions que le budget : il devait donc être divisé en chapitres et articles. En fait il n'était divisé qu'en chapitres. La cause en était d'ordre technique et tenait au système de notre comptabilité, qui n'était pas assez perfectionné pour reproduire tous les détails de l'exécution du budget que la loi exigeait. A cela il convient d'ajouter la contradiction de l'article 6, d'après

lequel, les recettes et les dépenses publiques dans les livres de la comptabilité centrale au ministère des Finances, ne devaient être divisées qu'en chapitres. Il est évident que dans ces conditions, le Parlement ne pouvait pas exercer un contrôle sérieux sur l'exécution du budget. Ainsi il ne pouvait pas savoir, s'il y avait eu des virements entre les articles autres que ceux autorisés par la loi des finances.

Le contrôle administratif est resté toujours médiocre faute d'organes appropriés à cette fonction. En effet, par l'article 36 de la loi du 4 avril 1903, on prévoit bien la nomination de contrôleurs — organes du ministre des Finances, détachés dans tous les ministères, auprès de la Caisse centrale du Trésor et les caisses d'Etat dans les départements. Ces agents du ministre des finances devaient avoir pour mission de surveiller de près le contrôle de l'exécution du budget, d'arrêter à leurs sources toutes les irrégularités possibles. Sans leur visa ne devait s'effectuer aucune entrée ni sortie d'argent des caisses de l'Etat. Malheureusement la nomination de ces agents n'a jamais eu lieu. Quant à l'organisation du service de trésorerie les dispositions de la loi du 20 décembre 1898 sont restées toujours en vigueur. Un autre défaut de la loi du 4 avril 1903 consistait dans la non réalisation de l'unité budgétaire. Toutes les recettes et dépenses publiques ne figuraient pas au budget. « Drgeavna gotovina » dont on parlera

plus loin avait un compte spécial. En outre par la loi des finances, le Parlement autorisait chaque année l'établissement de comptes spéciaux pour tel ou tel service déterminé.

On a remarqué, que jusqu'alors les organes chargés de l'application des lois financières étaient restés toujours les mêmes. Le législateur serbe a fini par s'apercevoir, que pour améliorer les finances de l'Etat, il ne suffisait pas de faire de bonnes lois sur le papier et de les changer souvent, mais qu'il fallait en même temps réorganiser toute la machine administrative et financière chargée de la préparation et de l'exécution du budget.

Dans ce but la Chambre des Députés vota deux lois : l'une du 6 mars 1910 sur la comptabilité publique et l'autre du 5 mai 1911 sur l'organisation de la Direction générale de la Comptabilité publique au ministère des Finances et de ses services subordonnés dans le pays. La deuxième loi tendait à assurer et à faciliter l'application de la première, qui ne posait guère que des principes généraux.

A la différence des précédentes lois dont les réformes portaient plutôt sur l'aspect extérieur des institutions que sur leur fond même, la législation nouvelle s'attaquait aux principes, sans toucher cependant en rien au fondement de notre système politique.

La loi du 5 mai 1911 attend pour être mise en

œuvre, que son application ait été organisée par des règlements. Des circulaires règlent seulement jusqu'ici la comptabilité du ministère des finances.

C'est à dessein que cette législation s'est bornée à poser des principes et à laisser à des règlements ultérieurs le soin d'entrer dans les détails d'application.

La Commission financière chargée de l'examen du projet de loi du 6 mars 1910 a remarqué en effet dans son rapport, qu'il était plus opportun, que le Parlement posât seulement les bases de la réorganisation de la Direction Générale de la Comptabilité publique, et laissait toute liberté au Gouvernement et au ministre des finances pour préciser les détails de fonctionnement. La même Commission ajoutait, que l'échec des lois précédentes provenait surtout, de ce qu'elles avaient voulu entrer dans ces détails, dont la réglementation n'était pas possible faute de temps et d'étude approfondie et systématique.

La nouvelle législation inspirée des législations françaises, belges et italiennes sera analysée dans la deuxième section de cette étude.

La période postérieure à 1903 se distingue nettement de la précédente. Les procédés lamentables, la ruse et la perfidie, dont s'est servie l'Administration dans l'emploi des crédits budgétaires, au détriment des intérêts généraux de la nation ont pris fin définitivement. Cette année-là vit s'accomplir la véritable révolution dans la vie politique, finan-

cière et économique de la nation. Les bienfaits du nouveau régime se sont fait sentir aussi dans la politique budgétaire des nouveaux gouvernements.

Les prévisions budgétaires sont devenues sincères et réelles. Les chiffres des dépenses prévues correspondent aux besoins réels du pays. Les recettes ne dépassent pas la puissance du paiement des contribuables. La preuve en est, que les dettes des contribuables envers le trésor sont devenues minimales, alors qu'antérieurement elles étaient considérables. Tous les exercices se sont soldés avec un excédent de recettes sur les dépenses. L'esprit d'économie et de prévoyance avec lequel l'Administration fit l'emploi des crédits contribua au maintien constant de l'équilibre budgétaire. Depuis la reconnaissance de l'indépendance de la Serbie, nous voyons pour la première fois à partir de 1903, les exercices se terminer par les sufficits, qui sont devenus presque la règle dans nos finances publiques. Le tableau suivant en témoigne :

Années	Sufficits	
1904.....	1.552.802,00	dinars
1905.....	959.205,17	—
1906.....	3.934.733,38	—
1907.....	8.134.164,62	—
1908.....	1.416.457,67	—
1909.....	1.448.017,88	—
1910.....	4.947.605,89	—
1911.....	14.648.911,96	—

Nous avons, dans le chapitre précédent, essayé de tracer dans les grandes lignes l'évolution historique du contrôle du budget depuis la première révolution nationale serbe, au début du xix^e siècle jusqu'à nos jours, et de montrer par quelle suite d'événements et de causes s'est constitué notre droit budgétaire moderne.

Il nous faut maintenant aborder l'étude du contrôle du budget actuel.

Le mécanisme du budget se divise en quatre parties principales : la composition, le vote, l'exécution, le contrôle de l'exécution.

Avant d'étudier le contrôle, il est bon de montrer comment le budget est préparé, voté et exécuté en Serbie.

SECTION II

LES TROIS PHASES QUI PRÉCÈDENT LE CONTRÔLE DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

La Préparation du Budget

La préparation du budget est, en Serbie, l'œuvre du pouvoir exécutif. L'Administration, par l'intermédiaire de ses agents, répartis sur tous les points du territoire, recueille les indications relatives aux besoins publics probables et aux recettes de l'Etat. Chaque ministre est tenu de composer le budget des dépenses de son ressort et de l'envoyer au ministère des finances au plus tard le 10 août de chaque année (art. 9 de la loi du 6 mars 1910). Le ministre des finances centralise les projets des budgets de tous les ministères.

Lorsque les crédits demandés lui paraissent excessifs, il joue le rôle de modérateur, adresse des observations et demande des explications à ses collègues.

Dans les pays démocratiques à régime parlemen-

taire, la distribution des portefeuilles ministériels se fait d'ordinaire un peu au hasard et suivant les intérêts du parti au pouvoir. En Serbie les ministres des Finances sont généralement des personnages dont la compétence en matière financière est incontestable.

Le budget des recettes est l'œuvre du ministre des Finances, lequel s'efforce de réaliser l'équilibre entre les dépenses et les recettes. Le projet de budget général est soumis d'abord à l'approbation du Conseil des ministres et ensuite à la signature du Roi. Après la sanction royale, le ministre des Finances dépose le projet de budget au Parlement le 1^{er} octobre, c'est-à-dire le jour de l'ouverture de la session ordinaire. Le budget général est composé de la loi des finances et du budget des dépenses et recettes. L'exposé des motifs est également l'œuvre du ministre des Finances. Les dépenses ne sont pas accordées en bloc aux ministres. Pour limiter l'action du Gouvernement, les dépenses sont classées dans le budget en catégories, de sorte que pour faire usage des crédits, les ministres sont tenus de se maintenir dans la limite de ces crédits.

Le budget contient les subdivisions suivantes : dépenses par le ministère, section, chapitre et article. La loi sur la comptabilité publique du 6 mars 1910 définit le budget de l'Etat en ces termes : « La loi annuelle qui prévoit, autorise et ordonne préala-

blement toutes les recettes et les dépenses de l'Etat » (art. 1^{er}).

Toutes les recettes et dépenses publiques sont classées en trois catégories : recettes et dépenses ordinaires, éventuelles et extraordinaires.

Les recettes ordinaires sont celles qui proviennent des sources financières permanentes. Les dépenses ordinaires sont celles, qui se présentent régulièrement, chaque année ou presque chaque année, au budget.

Les recettes et dépenses éventuelles sont celles, qui paraissent irrégulièrement au budget, par exemple : la première, la troisième, cinquième, sixième année, etc., ou encore celles qui ont une durée illimitée.

Les recettes extraordinaires sont celles, qu'on n'a pas pu prévoir ou qui ont apparu après le vote du budget. Elles sont accidentelles ou bien ont été provoquées par des besoins extraordinaires et spéciaux, de sorte qu'elles ont la même durée que ces besoins.

Les dépenses extraordinaires sont destinées à donner satisfaction aux besoins extraordinaires de l'Etat, qui n'ont pu être prévus aux budgets ou que l'on ne peut pas satisfaire par des moyens ordinaires du budget de l'Etat (art. 16 de la loi du 6 mars 1910).

L'évaluation des recettes a lieu d'après la méthode des majorations. Les chiffres des recettes sont fixés aux budgets d'après le montant des recettes perçues

au cours des trois dernières années (art. 10 de la loi du 6 mars 1910).

Cette règle n'est pas appliquée d'une façon absolue. Exception est faite pour les recettes, qui augmentent où décroissent continuellement, ainsi que dans les cas où d'autres circonstances susceptibles d'influencer la marche des recettes exigent une dérogation à ce principe. Toutefois chaque dérogation à la règle d'évaluation des recettes susmentionnée doit être spécialement justifiée.

Une autre exception est faite pour des recettes basées sur des contrats. Ces recettes sont portées au budget dans les limites des sommes stipulées.

L'année budgétaire, c'est-à-dire la période pour laquelle on autorise les recettes et les dépenses, commence le 1^{er} janvier et finit le 1^{er} décembre.

Pour liquider et achever toutes les opérations budgétaires, se rattachant à une année, notre législateur a fixé une période complémentaire de trois mois, qu'on ajoute à l'année primitive. Ainsi l'exercice expire chez nous le 30 mars.

Toutes les recettes et dépenses publiques doivent figurer au budget général. Ici il faut remarquer que l'unité et l'universalité budgétaires n'ont été réalisées intégralement que depuis 1912.

CHAPITRE II

Le vote du budget

Le ministre des Finances est tenu de déposer le projet de budget sur le bureau de la Chambre le 1^{er} octobre de chaque année. L'accomplissement de cette formalité est prévu aussi par la Constitution. « Le dépôt du projet de budget de l'Etat au Parlement doit avoir lieu au début de la session d'automne » (art. 173). Or, la session d'automne commence le 1^{er} octobre de chaque année.

Le projet du budget est imprimé par les soins du ministre des Finances. Le président de la Chambre le fait distribuer aux députés. La Commission budgétaire examine le projet. Tous les partis du Parlement y sont représentés ; toutefois la majorité de la Commission est composée des membres de la majorité parlementaire. Un membre de la Commission est chargé de la rédaction du rapport général. Il en donne lecture en séance publique à la Chambre. La Commission peut modifier à son gré les crédits proposés. Elle peut demander des éclaircissements

au ministre des Finances et même l'inviter à venir s'expliquer devant elle personnellement. Sans reproduire le texte entier du projet du budget dans son rapport, la Commission se borne à relever seulement les points auxquels elle apporte des modifications. Le rapport est imprimé et distribué aux députés.

Le vote du budget a lieu par chapitres. Chaque chapitre est l'objet d'un vote particulier. Le projet est d'abord voté en lecture générale, ensuite par article en première et deuxième lecture. La discussion générale du budget donne toujours lieu à la discussion des questions de fond et à la critique de la politique générale du Gouvernement.

Le principe de la spécialité budgétaire est appliqué en Serbie.

Le droit de voter l'impôt appartient exclusivement aux représentants de la nation.

La loi le prescrit formellement. Sans autorisation du parlement aucun impôt ni centime additionnel ne peuvent être levés ni modifiés (art. 118 de la loi du 6 mars 1910).

Si le budget n'est pas voté à temps, ce sont les douzièmes provisoires qui interviennent. Par conséquent, si le vote définitif du budget n'a pas lieu pour une raison ou une autre, avant le 1^{er} janvier, le projet de douzièmes provisoires doit être soumis au Parlement le 10 décembre au plus tard (art. 33 de la loi du 6 mars 1910).

Un autre cas de prolongation du budget de l'année écoulée est prévu par la Constitution (art. 174), en cas d'absence du Parlement. Si le parlement est dissous ou ajourné avant le vote du budget, le Roi peut prolonger le budget de l'année expirée avec le consentement du Conseil d'Etat pour quatre mois tout au plus.

Le droit budgétaire du Parlement quant aux dépenses est limité. Les dépenses publiques ne peuvent être proposées que par le Gouvernement. Les députés ne possèdent pas le droit d'initiative budgétaire. Ils ne peuvent pas non plus demander augmentation des dépenses publiques proposées par le Gouvernement. Ils ont seulement le pouvoir de les diminuer ou de les supprimer. Une pareille disposition peut présenter de grands avantages au point de vue pratique dans les pays démocratiques, où les députés pour s'assurer leur réélection sont souvent portés à augmenter indéfiniment certaines dépenses. En Angleterre aussi le Gouvernement seul possède le droit d'initiative en matière budgétaire. « C'est au Gouvernement de proposer et au Parlement d'adopter ou de supprimer » a dit Lord Norcoth. En enlevant le droit d'initiative budgétaire aux députés on évite les longues discussions sur des matières, qui n'ont aucun rapport avec le budget et ne font qu'en retarder le vote définitif.

Lorsque les crédits prévus au budget sont insuffi-

sants pour la couverture des dépenses ordinaires ou extraordinaire, le gouvernement peut demander de nouveaux crédits — crédits supplémentaires ou extraordinaires — au Parlement. Les crédits doivent être demandés préalablement à tout engagement de dépense. La demande de crédits supplémentaires doit se faire avant l'épuisement des crédits primitifs du budget (art. 37 de la loi du 6 mars 1910).

Elle doit toujours contenir la mention des moyens avec lesquels seront couvertes ces dépenses.

CHAPITRE III

L'exécution du budget

Le budget une fois voté par le Parlement, le ministre des Finances le fait publier *in extenso*, tel qu'il a été voté, divisé en chapitres et articles, dans le *Journal Officiel*.

Le budget est imprimé en trois exemplaires dont l'authenticité est certifiée par la signature du président de la Skoupchtina apposée sur chaque exemplaire. Après la sanction du Roi deux de ces exemplaires sont envoyés au ministère des Finances et à la Cour des Comptes. Le troisième reste à la Narodna Skoupchtina.

L'exécution du budget est confiée au pouvoir exécutif. Sans le budget voté ou prolongé aucune dépense ne pourra être effectuée ni aucune recette encaissée (art. 34). La loi attachait une grande importance à ce principe et elle prévoit des sanctions sévères contre les agents qui enfreindraient cette prescription. Les organes de l'Etat qui ordonneraient le paiement des dépenses ou le recouvrement des recettes, ou

ceux qui auraient payé une dépense ou encaissé une recette dans n'importe quelle forme contrairement à la disposition ci-dessus citée, seront punis de la perte de leur grade et répondront matériellement des sommes ainsi payées ou encaissées.

Toutes les recettes relatives à une année budgétaire pourront être encaissées par les caisses de l'Etat jusqu'au 31 janvier de l'année à laquelle elles s'appliquent. Les livres de la comptabilité de cette année doivent être arrêtés à la même date (art. 55 de la loi du 6 mars 1910).

Aucun paiement ne doit être effectué par les caisses de l'Etat sans l'ordre écrit de l'ordonnateur compétent. Les ministres sont les ordonnateurs du premier degré, les chefs de services ceux du second degré.

Avant le paiement chaque dépense doit être d'abord régulièrement engagée, ensuite constatée et liquidée.

Evidemment toutes ces opérations ainsi que le paiement des dépenses ne peuvent pas durer indéfiniment. Pour avoir de l'ordre dans les finances publiques et pour en connaître exactement la situation il faut mettre un terme aux opérations de recettes et de dépenses. Ce terme devait être assez rapproché du commencement même de ces opérations. Il peut se produire qu'à la fin de l'année budgétaire, toutes les opérations de recettes et de dépenses prévues au budget ne soient pas réalisées. Certains droits con-

tractés au profit de l'Etat n'ont pas été recouvrés, ou au contraire, des dépenses ont été engagées, les droits des créanciers constatés, mais les opérations de la liquidation du paiement n'ont pas été terminées.

Il est évident que du fait de l'arrivée de la date du 31 décembre, les dettes et les créances de l'Etat ne peuvent pas être éteintes au point de vue juridique. Les dettes de l'Etat doivent être payées et les créances recouvrées.

Pour l'achèvement de toutes ces opérations, commencées régulièrement avant le 31 décembre, notre législateur a ajouté, comme nous venons de le dire, à l'année budgétaire, un délai complémentaire de trois mois, pendant lesquels l'Administration a le moyen de constater les droits des créanciers de l'Etat pour toutes les dépenses engagées avant la fin de l'année budgétaire, ensuite de les liquider, c'est-à-dire de fixer les sommes qui doivent leur être payées, de délivrer les ordonnances de paiement et les payer. Cette période d'exécution du budget comprenant l'année budgétaire et le délai complémentaire s'appelle « ratchounska godina » (l'exercice). Dans cette période il est à craindre que le Gouvernement fasse payer les dépenses en dépassement des crédits budgétaires ou des nouvelles dépenses, qui n'ont pas été prévues au budget.

Normalement toutes ces opérations engagées avant

le 31 décembre doivent être liquidées et ordonnancées jusqu'au 31 janvier, et payées jusqu'à la fin du mois de février. « Les dépenses engagées et annoncées jusqu'au 31 décembre pourront être ordonnancées jusqu'à la fin du mois de janvier de la nouvelle année et payées par la caisse de l'Etat seulement jusqu'à la fin du mois de février de la nouvelle année inclusivement » (art. 75).

Cependant par exception à cette disposition, certaines dépenses peuvent être ordonnancées jusqu'à la fin du mois de février et payées jusqu'au 31 mars inclus. Ce sont les dépenses suivantes : les dépenses engagées et qui se rapportent à des traitements non payés, à des obligations juridiques envers des tiers fondées sur des sentences exécutoires des tribunaux, du Conseil d'Etat ou de la Cour des Comptes, à des obligations basées sur des contrats conclus jusqu'à la fin du mois de novembre de l'année budgétaire écoulée, ou à l'exécution de travaux de constructions civiles ou de chemins de fer effectivement commencés dans les limites de ces besoins (art. 76 et 77 de la loi du 6 mars 1910).

Les paiements de toutes ces dépenses ne peuvent avoir lieu qu'à la Caisse Centrale du Trésor au ministère des Finances ou à une autre caisse, sur l'ordre expres de la Caisse Centrale.

Tous les crédits budgétaires non employés jusqu'à la fin de l'exercice doivent être annulés. Ces crédits

seront considérés désormais comme non existants et effacés du budget, de sorte qu'aucune dépense, même engagée à temps au cours de l'exercice expiré, ne pourra être payé sur ces crédits. Ce principe s'applique à tous les crédits ordinaires, supplémentaires ou extraordinaires. Autrement l'Administration pourrait à son aise engager de nouvelles dépenses pour le compte des années passées, surtout si elle ne trouve plus actuellement des fonds nécessaires pour les payer. Il en résulterait du désordre dans les finances publiques. « A la fin de l'année budgétaire, le 31 décembre, tous les crédits seront clos. Après le 31 décembre aucune dépense ne pourra plus être engagée pour le compte du budget de l'année budgétaire expirée » (art. 74 de la loi du 6 mars 1910).

Les crédits annulés ne constituent pas une économie pour l'Etat. La véritable économie ne sera réalisée que si les crédits sont restés inemployés, parce que les besoins auxquels ils étaient destinés ont été satisfaits, ou que ces besoins ne se font plus sentir. Si quelques économies proviennent de la non satisfaction totale ou partielle d'un besoin, qui doit réapparaître plus tard au budget, on se trouve en présence d'une économie simplement temporaire. Toutes les dépenses engagées au cours de l'année de l'exercice clos, mais qui ne sont pas exécutées, pourront être payées seulement sur des nouveaux crédits spé-

cialement votés à cet effet par le Parlement pour l'année budgétaire suivante.

Cependant les dépenses qui ont été régulièrement engagées et exécutées au cours de l'année budgétaire écoulée conformément aux prescriptions de l'article 75, 76 et 77, mais qui n'ont pas été liquidées ou payées jusqu'au 1^{er} avril, pourront être payées par l'Etat sans ouverture de nouveaux crédits à deux conditions : 1^o que ces dépenses n'aient pu être liquidées et payées à la suite « des faits et circonstances exceptionnelles » ; 2^o Qu'elles figurent dans les états nominatifs dressés à cet effet par chaque ministre à la fin de l'exercice et envoyés au ministère des Finances. Les ministres sont tenus d'envoyer, avec ces états nominatifs, des explications, et d'indiquer pour quelles raisons ces dépenses n'ont pas été liquidées et payées à temps. Ces dépenses pourront être payées seulement après que le ministre des Finances les aura examinées, révisées et confirmées dans chaque cas spécial par sa décision.

Les paiements de cette catégorie sont portés sur le compte de « Drgeavna gotovina » séparément d'après les années auxquelles ils se rapportent. Ils doivent être montrés clairement dans le compte général des finances chaque année.

Aucun paiement ne pourra être fait pour le compte des exercices clos, en dehors de ces états des restes à payer révisés et fixés par le ministre des Finances.

Pour toutes les autres dépenses, qui ne sont pas inscrites sur ces états dressés par le ministre à la fin de l'exercice, il faut demander au Parlement le vote de nouveaux crédits.

Les dépenses de cette catégorie sont soumises à un triple contrôle : 1° au contrôle du ministre des Finances qui doit apporter une décision pour chaque cas spécial et veiller à ce que la liste des dépenses des exercices clos ne dépasse pas les reliquats des crédits budgétaires en fin d'exercice ; 2° au contrôle de la Cour des Comptes qui révisé le Compte Général des Finances ; et 3° au contrôle de la Skoupchtina qui, votant la loi de règlement, ratifie toutes ces opérations.

Les paiements des dépenses d'exercices clos ont atteint en 1911 le chiffre de 1.564.003,32 dinars, en 1910 433.749, 64. dinars

Les dépenses d'exercice clos ne peuvent être acquittés qu'à la condition que les droits des créanciers de l'Etat ne soient pas éteints. Il est évident, que la clôture d'exercice qui n'est qu'une opération de comptabilité, ne peut atteindre en aucune manière les droits des créanciers.

Comme les réclamations trop tardives et accumulées peuvent causer de lourdes charges aux budgets postérieurs et un certain trouble dans les finances publiques, il est nécessaire de mettre un

terme à ces revendications et d'arrêter les apurements définitifs des exercices expirés.

Aussi notre loi sur la Comptabilité publique déclare éteintes au bout de cinq ans toutes les créances contre l'Etat qui n'auraient pas été payées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent faute d'ordonnance de paiements. C'est la déchéance quinquennale. Ce délai de prescription est compté du jour de l'ouverture de l'exercice auquel se rapporte les créances. Toutefois, ce délai n'est pas appliqué, qu'autant qu'un autre délai n'aurait pas été prévu par des lois antérieures ou par des contrats. Cette prescription n'est pas applicable aux créances qui n'ont pas pu être acquittées à temps : 1° par suite de négligence de l'Administration ; 2° à cause d'une plainte devant les tribunaux ; 3° ou à cause d'un pourvoi devant le Conseil d'Etat. Dans ces trois cas on pourra procéder aux paiements des créances au delà de cinq ans fixés pour la déchéance. Les dépenses des exercices clos sont payés sur le compte de « Drgeavna Gotovina ».

Le Pouvoir Exécutif joue dans l'exécution du budget le rôle d'ordonnateur et de comptable (art. 48). La séparation des fonctions des ordonnateurs et de celles des comptables est l'une des plus importantes réformes de la loi du 6 mars 1910. Auparavant ces deux catégories de fonctions étaient confondues très fâcheusement.

Les ordonnateurs engagent des dépenses et délivrent des ordres de paiements des dépenses et des recouvrements des recettes publiques. Les comptables sont chargés des opérations matérielles du paiement et du recouvrement.

L'organisation des caisses de l'Etat est en Serbie très différente que celle qui existe dans d'autres pays, par exemple en France, en Belgique et en Angleterre. Dans ces nations les services en question sont basés sur le principe de centralisation et d'unité des caisses. De plus leur fonctionnement est plus ou moins étroitement lié à celui des Banques Nationales. Chez nous au contraire, règne la plus grande décentralisation ; il existe une infinité de caisses.

En vertu du principe de décentralisation introduit par la loi du 20 décembre 1898, on voit en Serbie actuellement : 1° La caisse centrale du Trésor au ministère des Finances à Belgrade ; 2° Une caisse au sein de chaque ministère ; 3° Des caisses des différentes administrations autonomes (la Direction des Chemins de fer, la Direction des Monopoles, la Direction des Douanes, la Direction des Postes et Télégraphes etc.) 4° Les caisses départementales (*okrougena blagaïna*). Ces dernières font partie des préfectures, mais au point de vue de leur fonctionnement elles relèvent du ministère des Finances. Les caissiers (*okrougeni blagaïnik*) agissent uniquement d'après les ordres et instructions qu'ils reçoivent du ministre

des Finances. Les okrougena blagaïna ont pour mission d'encaisser les recettes provenant du département et de payer les dépenses d'après les ordres réguliers émanant des agents compétents de différents services publics ; 5° La loi prévoit aussi des caisses d'Etat dans chaque arrondissements (Sreska blagaïna), une par arrondissement, comme faisant partie des sous-préfectures. Les caissiers de l'arrondissement sont placés sous les ordres directs des caissiers départementaux. Leurs principales fonctions devaient consister à encaisser les recettes recouvrées dans l'arrondissement, lesquelles étaient centralisées ensuite par la Okrougena Blagaïna, et de payer les dépenses pour le compte des Okrougena Blagaïna. Les caisses d'arrondissement n'ont jamais existé. Leur fonctions sont remplies par les Poreska odele-nya (service correspondant aux receveurs en France) et les sous-préfets. A Belgrade seul on comptait 50 caisses publiques.

Les caisses d'Etat sont placées sous la haute direction du ministre des Finances, les caisses des Services autonomes relèvent des Directions Générales des services dont elles font partie.

A cause de cet éparpillement des caisses d'Etat, le contrôle financier n'a jamais pu être exercé complètement. Ce système présentait un autre inconvénient, le ministre des Finances ne pouvait jamais connaître exactement l'état des différentes caisses et

de ce fait une partie considérable des derniers publics restait souvent improductive. Le ministre ne pouvait pas exercer utilement le rôle de régulateur des fonds d'Etats et les faire transporter suivant les besoins d'un point du territoire à l'autre.

La réforme dans le sens de la centralisation et de l'unité des caisses d'Etat doit se réaliser par l'application de la loi du 5 mai 1911. Par l'unité des caisses on entend, que l'ensemble des recettes et dépenses réalisées par toutes les caisses publiques doivent être réunies en écriture au ministère des Finances. D'après celle-ci notre future organisation des caisses publiques sera divisée de la façon suivante : 1° la Caisse centrale du Trésor (Glavna Drgeavna blagaïna) au ministère des Finances à Belgrade ; 2° Les Directions financières départementales (okrougena finansiyiska ouprava), une par département ; 3° Direction financière de l'arrondissement (sreska finansiyiska ouprava), une par arrondissement ; 4° les Caisses spéciales dans la Direction des Chemins de fer de l'Etat, la Direction des Monopoles d'Etat, les Postes et Télégraphes, Direction des Douanes. Le ministre des Finances domine la perception des impôts et le paiement des dépenses, centralise les ressources de l'Etat et c'est d'après ses ordres que s'effectue le mouvement des fonds sur tous les points du territoire.

Même opérée sur cette base, la centralisation des

recettes publiques restera encore bien inférieure à celle qui est pratiquée en France, en Belgique et en Angleterre. Cela tient à l'organisation et au fonctionnement de notre Banque Nationale qui ne peut jouer chez nous le rôle des autres banques nationales. La Banque Nationale, dont le siège central se trouve à Belgrade, ne possède pas de succursales à l'intérieur du pays. Il faut noter, qu'en vertu de l'article 8 de la loi de 1889 sur la fondation de la Banque Nationale, on prévoit la coopération étroite entre la Banque et le Trésor au point de vue des services réciproques pour l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

La loi du 5 mai 1911 n'est appliquée qu'en partie actuellement. Ce sont plus spécialement les dispositions relatives à l'organisation des différents services de la Direction de la Comptabilité générale qui ont été mises en vigueur tout de suite.

La mise en pratique de la loi entière a été retardée par les événements extraordinaires que la Serbie a traversés pendant les trois guerres nationales de 1912, 1913 et 1914.

SECTION III

LE CONTROLE AU COURS DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

Les ordonnateurs et les comptables

Un paragraphe spécial sera consacré à l'étude de l'important principe de la séparation des fonctions des ordonnateurs et comptables. C'est en effet la règle fondamentale de toute bonne organisation financière. On la retrouve dans tous les Etats civilisés ayant une bonne comptabilité publique. D'ailleurs cette règle n'est pas d'origine récente, elle remonte au temps des Romains, à la fin du Bas Empire.

Tout acte de gouvernement, toute manifestation de l'activité de l'Etat se traduit par une dépense, par une sortie de l'argent des caisses publiques. Les budgets dans tous les Etats s'accroissent rapidement et d'une façon continue, surtout à l'époque moderne, à cause de la tendance générale de faire

jouer à l'Etat le rôle toujours plus actif dans la vie sociale des peuples.

Tous les ans s'opèrent des rentrées et des sorties de sommes considérables des caisses d'Etat. Elles se chiffrent à 200 millions environ par an et dans d'autres Etats par des milliards.

Ce serait imposer des tâches trop lourdes aux mêmes individus que de les charger d'un côté de l'engagement des dépenses, de la délivrance des titres de perception et des titres de créances, et de l'autre des recouvrements des recettes et des paiements des dépenses. La conséquence de cet état de choses serait un retard considérable apporté dans l'expédition des affaires.

C'est pour obvier à ces inconvénients qu'on a établi la règle de la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables. Cette séparation des fonctions présente les avantages de la division du travail. Il en résulte une plus rapide expédition des affaires. En outre on préserve ces agents de toute tentation, que le maniement de l'or pourrait leur faire éprouver.

Un autre avantage est la possibilité d'un contrôle plus serré dans l'exécution du budget. Les organes se contrôlent les uns par les autres, étant donné que les ordonnateurs et les comptables sont tenus d'avoir chacun une comptabilité : les uns enregistrent toutes les ordonnances du paiement, les autres tous les

titres de créances qu'ils ont payés, il est facile de les contrôler en rapprochant et comparant les deux comptabilités. Il doit exister une concordance absolue entre le total des paiements faits par les comptables et le total des ordonnances émises par les ordonnateurs, puisque le comptable ne doit opérer aucun paiement sans avoir obtenu une ordonnance de paiement.

Le critérium de cette distinction de fonctionnaires qui concourent à l'exécution du budget est le principe du maniement des fonds publics. Les ordonnateurs sont chargés de l'engagement de la constatation de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. Les comptables sont chargés du recouvrement des recettes, de la vérification des titres des créances et de leur paiement.

En Serbie la loi du 6 mars 1910 sur la comptabilité publique a consacré cette séparation des fonctions des ordonnateurs et comptables dans l'article 48. « Dans l'exécution du budget, le pouvoir exécutif apparaît comme ordonnateur et comptable. » Le principe de l'incompatibilité des fonctions des ordonnateurs et des comptables est contenu dans l'article 56 : « les fonctions des ordonnateurs ou administrateurs et des comptables ne peuvent pas être cumulées. L'ordonnateur ou l'administrateur ne peut pas exercer en même temps les fonctions de comptable, ni, à l'inverse, le comptable remplir le rôle de

l'ordonnateur ni d'une façon permanente ni provisoirement. »

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 1910 le principe de la séparation des fonctions des ordonnateurs et comptables n'a pas été strictement appliqué. Surtout en matière de dépenses personnelles, le comptable apparaissait souvent comme ordonnateur. La dite loi a mis fin à cette pratique si nuisible à la bonne comptabilité.

Les ordonnateurs sont les ministres et les chefs de services. Les ministres sont les ordonnateurs primaires, et les chefs de services sont les ordonnateurs secondaires. Par la loi du 6 mars 1910 il leur est interdit formellement de manier soit les fonds et valeurs, soit le matériel d'Etat (art. 57).

Les ministres ont à accomplir des actes si nombreux et si variés qu'ils ne pourraient à eux seuls s'acquitter à temps de leur tâche. D'ailleurs si les créanciers de tous les points du territoire devaient s'adresser toujours directement au ministre pour la liquidation de leurs créances, il arriverait fatalement un ralentissement dans l'expédition des affaires. Pour éviter ces inconvénients, les ministres sont autorisés de déléguer à leurs fonctionnaires subordonnés, les chefs de services, les pouvoirs nécessaires pour employer une partie des crédits mis à leur disposition. Les ordonnateurs secondaires agissent sous la direction des ministres et leurs

écritures se trouvent centralisées dans les comptes des premiers. Les ministres seuls sont responsables devant le Parlement, les ordonnateurs secondaires répondent de leurs actes en principe devant le ministre. La loi ne fait aucune différence au point de vue des noms des titres de paiement émis par les ministres ou les ordonnateurs secondaires. En France les ministres émettent des ordonnances de paiement, les ordonnateurs secondaires les mandats de paiement.

En Serbie, en principe les ministres ont seuls qualité pour engager une dépense. « Une dépense est engagée par tout acte de l'ordonnateur (ordre, circulaire, contrat, commande, etc.) qui entraîne la sortie d'une somme quelconque d'argent des caisses de l'Etat » (art. 60 de la loi du 6 mars 1910).

Toute dépense après avoir été régulièrement engagée doit être constatée, liquidée et ordonnancée. Avant de payer le créancier, l'Administration doit constater le droit de celui-ci et reconnaître la dette de l'Etat. Dans ce but elle recherchera si la créance existe réellement, c'est-à-dire elle vérifiera si les notes et mémoires présentés correspondent bien à un service réellement fait, s'il n'y a pas à opposer une déchéance, si la dette n'est pas éteinte par un paiement antérieur, si au point de vue juridique il n'y a pas d'obstacle à l'acquittement de la dette de l'Etat.

Après la constatation on liquide la créance, c'est-

à-dire qu'on l'exprime en chiffres ; on évalue la somme que l'Etat doit. A cet effet, après l'exécution des travaux commandés, des marchés passés, des services accomplis, le créancier présente son dossier avec les pièces justificatives prescrites par le règlement. « Toute dépense, avant le paiement, pourvue des pièces justificatives, doit être liquidée, vérifiée et reconnue comme régulière » (art. 63 de la loi du 6 mars 1910).

La dépense, une fois liquidée, doit être ordonnée pour le paiement. L'ordonnateur délivre au créancier de l'Etat un titre de paiement lui permettant de se présenter au guichet d'une caisse de l'Etat pour obtenir le paiement de sa créance. Chaque ordonnance de paiement doit contenir la mention de l'année, du chapitre et de l'article du budget sur lesquels on imputera la dépense. Aucune autorité ne peut se substituer au ministre ou aux chefs de service, auxquels le ministre a délégué les pouvoirs nécessaires, pour ordonner le paiement des dépenses.

Les comptables sont tenus de ne payer aucune dépense sans ordonnance écrite de l'ordonnateur compétent (art. 64).

Les ordonnateurs secondaires délivrent des titres de paiement seulement dans la limite des crédits délégués. Pour le créancier cela n'a pas d'importance. Qu'il ait une ordonnance délivrée directement

par le ministre ou par l'ordonnateur secondaire, dans l'un ou l'autre cas il sera également payé.

Le comptable ne doit opérer le paiement de créances que quand elle émane du véritable créancier ou de son fondé de pouvoir (art. 63). Toutes ces formalités sont accomplies par les différents services de l'Administration et rentrent dans les attributions des ordonnateurs. Les fonctions des comptables sont définies par la loi de la façon suivante : « Les comptables sont les agents de l'Administration qui encaissent, détiennent et distribuent l'argent, les valeurs et le matériel de l'Etat, ceux qui délivrent le visa et font des rapports, sur l'état et l'usage des crédits autorisés par des lois, et sur l'engagement et le paiement de dépenses. »

La position et les conditions que doivent remplir les agents qui participent à l'exécution du budget varient suivant qu'ils appartiennent à la catégorie des ordonnateurs ou à celle des comptables.

Cette différence tient d'abord à la nature de leurs opérations financières. Les comptables étant chargés du maniement des fonds, du recouvrement des recettes ou du paiement des dépenses sont exposés à des pertes matérielles, à des erreurs de comptes ou à des détournements de fonds de toute sorte. Pour prémunir le Trésor contre ces éventualités on exige des comptables, en dehors de toute question d'honnêteté, des garanties particulières consistant en ce

que leurs biens soient grevés d'hypothèques et de privilèges au profit du Trésor. L'ensemble des biens mobiliers et immobiliers, le traitement et la pension du comptable forment le gage de l'Etat. Quand il s'agit des biens acquis avant le commencement de l'exercice des fonctions du comptable, l'hypothèque légale de l'Etat vient après les privilèges généraux du droit civil et après les hypothèques inscrites avant le jour de la nomination.

Quant aux biens acquis après la nomination, la loi fait la distinction suivante : si les biens sont acquis à titre gratuit, l'hypothèque légale de l'Etat prend rang après les privilèges généraux et les hypothèques inscrites jusqu'au jour de l'accusation ; si les biens sont acquis à titre onéreux, l'hypothèque légale de l'Etat prend rang aussi après les hypothèques du vendeur ou de la part du prix éventuellement non payé, de l'architecte, de l'entrepreneur, etc.

Les biens de la femme du comptable servent de gage légal à l'Etat dans la mesure de leur accroissement ou de l'acquisition après la nomination du mari, à moins qu'il ne puisse prouver que ces biens ont été achetés avec de l'argent appartenant à la femme, qu'ils proviennent des revenus de ses biens, d'un héritage ou de ses gains personnels (art. 118 de la loi du 6 mars 1910).

La même loi déclare nuls tous contrats ou transmissions conclus au détriment de cette hypothèque

de l'Etat, pendant que le comptable reste soumis à ces obligations légales. Cette disposition s'applique aux comptables des deniers et aux comptables du matériel de l'Etat. Leurs biens restent frappés de cette hypothèque légale au profit de l'Etat depuis la nomination, jusqu'au jour de l'apurement définitif de leurs comptes, c'est-à-dire jusqu'au moment où ils auront reçu le quitus de la Cour des Comptes.

En France, et dans d'autres pays, les comptables sont tenus de déposer une caution au jour de leur nomination. Cette garantie a été supprimée en Serbie par la loi du 6 mars 1910. En faveur de la suppression de cette garantie on a invoqué les arguments suivants : La Serbie étant un pays pauvre, on trouvera peu de gens ayant une fortune, qui leur permette de fournir une caution correspondant aux fonds qui leur sont confiés. D'autre part les personnes riches, étant donné les traitements médiocres que touchent ces fonctionnaires et le rang relativement bas qu'ils occupent dans la hiérarchie administrative, ne consentiront guère à embrasser cette carrière, ils trouveront facilement ailleurs un placement plus rémunérateur de leur argent. D'ailleurs les comptables serbes ne manient pas de sommes aussi considérables que leurs collègues de France et autres grands pays, de sorte qu'avec un contrôle rigoureux, on obtient le même résultat qu'avec le cautionnement.

Au contraire les ordonnateurs ne sont pas soumis à ces obligations, disposant seulement des crédits et ne maniant pas l'argent, ils ne sont pas exposés à une perte de numéraire. D'autre part dans la plupart des cas leur fortune ne suffirait pas à réparer les fautes qu'ils pourraient commettre dans leur administration.

Il existe encore une autre différence entre les ordonnateurs et les comptables. Les ordonnateurs dans l'exercice de leurs fonctions ont une certaine liberté de mouvement, bien entendu dans la limite des crédits budgétaires qui leur sont accordés. Ayant seuls la disposition de ces crédits, ils agissent suivant leur propre inspiration et ils sont maîtres de décider de l'opportunité d'une dépense et du moment de son exécution. Tout cela dépend de leur intelligence, de leur expérience, ainsi que de la qualité des hommes d'Etat, de la direction qu'un Gouvernement veut donner à sa politique et du programme qu'il remplit.

Aussi les ordonnateurs sont-ils soumis au contrôle moral et politique du Parlement, qui est seul compétent pour apprécier la politique gouvernementale et la gestion des services publics, pour approuver ou désapprouver l'emploi de crédits ouverts au Gouvernement et pour imposer sa volonté par des sanctions. Outre leur responsabilité politique, les ministres peuvent voir leur responsabilité pécuniaire

mise en jeu par la Cour des Comptes. C'est ce que nous examinerons plus amplement dans la cinquième section de cette thèse.

Quant aux comptables, préposés aux opérations des caisses, leur rôle se borne à exécuter le rôle des ordonnateurs au sujet de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses. Ils ont seulement à vérifier la régularité des titres de créances qui leur sont présentés. Il ne leur appartient pas d'apprécier l'opportunité des dépenses. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont soumis aux lois et règlements qui déterminent strictement la nature et l'objet de leurs travaux, la façon dont ils doivent les exécuter et les formalités qu'ils doivent remplir. C'est pourquoi le contrôle exercé sur les comptables doit s'assurer si les fautes ont été commises dans la tenue de la comptabilité, et si les comptables ont strictement observé les lois et les règlements. Ce contrôle est purement technique. Il est exercé par des autorités compétentes : au cours de l'exécution du budget par l'autorité administrative et à la fin de l'année par la Cour des Comptes.

C'est pourquoi les comptes des comptables sont dressés par gestion et contiennent le relevé de toutes les opérations successives de toute la caisse depuis le commencement jusqu'à la fin.

Vis-à-vis des ministres le contrôle postérieur ou répressif s'est montré peu efficace, aussi la tendance

législative est-elle de renforcer de plus en plus le contrôle préventif à l'égard des opérations des ordonnateurs, en vue d'arrêter les irrégularités à leur source. Vis-à-vis des comptables c'est le contrôle répressif qui tend à prédominer par l'apurement et le jugement des comptes par la Cour des Comptes.

CHAPITRE II

Le contrôle des ordonnateurs

§ 1. — *Les infractions budgétaires des ordonnateurs*

Le budget après avoir été voté par la Chambre des Députés passe de nouveau entre les mains du pouvoir exécutif à qui est confié l'exécution du budget.

Au cours de l'exécution du budget, le gouvernement est tenu de se conformer à la volonté exprimée par la Chambre et de ne pas sortir du cadre et des limites étroites que lui a tracés le Parlement. En vertu du principe de l'universalité toutes les recettes et dépenses publiques doivent être inscrites au budget. Ainsi les représentants de la nation peuvent se rendre mieux compte de ce que coûte exactement chaque service public, et exercer plus facilement le contrôle de l'emploi des crédits.

D'après la règle de la spécialité budgétaire, chaque chapitre du budget ne doit se composer que des recettes ou des dépenses de même nature et de même espèce. « Dans le budget des recettes, les recettes, dans le budget des dépenses, les dépenses, sont divi-

sées en razdéo (ministère), section, chapitre (partiya) et article (positzia). Tout chapitre, qui est l'objet d'un vote spéciale de la Chambre, ne peut contenir que des recettes de même espèce, ou dépenses de même genre et de même nature » (art. 3 de la loi du 6 mars 1910).

Le gouvernement, étant tenu d'exécuter scrupuleusement la volonté du Parlement, est obligé de se renfermer strictement, pour la gestion des services publics, dans la limite des crédits votés afférant à chaque service. Cependant en pratique les choses se passent autrement, et pour des causes différentes les Gouvernements transgressent les limites des crédits qui leur ont été accordés.

Ces infractions budgétaires tiennent à des causes qui dépendent soit de la volonté de l'Administration, soit des circonstances et de besoins imprévus qui restent en dehors de l'action du Gouvernement.

Pour faire face à ces besoins extraordinaires et pressants, le Gouvernement est souvent porté ou obligé à recourir à des mesures ou procédés qui n'étant pas en conformité avec les prescriptions budgétaires, constituent des infractions budgétaires. Ces infractions sont de trois sortes, les dépassements de crédits, les virements de crédits et les dépenses faites sans crédits.

Le phénomène le plus courant et que l'on rencon-

tre dans presque tous les Etats est celui de dépassement des crédits budgétaires.

I. *Le dépassement des crédits.* — L'une des causes pour lesquelles les différents ministères dépassent souvent les crédits prévus au budget, réside dans l'impossibilité où se trouve le Parlement de prévoir avec une exactitude absolue les dépenses que nécessitera tout service public pendant l'exercice budgétaire, surtout lorsqu'on prépare le budget six ou huit mois avant que l'on commence à l'appliquer.

Il y a aussi des dépassements involontaires qui peuvent être le produit d'erreurs involontaires commises dans l'évaluation des dépenses lors de l'engagement ; les faits ont démontré plus tard que les sommes prévues étaient insuffisantes pour le prix que le service a réellement coûté.

Cependant il y a bien des cas où les dépassements des crédits sont volontaires. Il y a eu des Gouvernements, qui diminuaient exprès les crédits dans les projets du budget et donnaient des chiffres manifestement inférieurs aux besoins auxquels ils devaient faire face. Ceci se produisait ordinairement, lorsque les gouvernements étaient dans l'impossibilité de balancer les dépenses avec les recettes : alors ils proposaient des budgets équilibrés en apparence pour s'assurer le vote du Parlement et éviter les critiques sévères que provoquent ordinairement les augmentations des dépenses. Il en était de même,

lorsqu'ils étaient certains de rencontrer une forte opposition en demandant des crédits élevés pour telles dépenses : Ils en diminuaient le chiffre pour le faire accepter plus facilement par la Chambre, quittes à demander au cours de l'exercice des crédits supplémentaires. Les gouvernements spéculent sur la psychologie des parlementaires. Plus tard le Gouvernement engage les dépenses pour les sommes supérieures à celles que le Parlement lui a accordées, sachant presque avec certitude, que le Parlement ne lui refusera pas des crédits supplémentaires pour payer la dépense engagée sous peine de voir le crédit de l'Etat compromis par le non paiement des créanciers.

Les dépassements des crédits de cette nature étaient fréquents en Serbie sous les Gouvernements qui étaient au pouvoir avant 1903.

Des abus flagrants ont été commis par des différents ministres, qui souvent n'hésitaient pas à dépasser des crédits budgétaires même pendant la session de la Chambre où ils avaient bien l'occasion de demander au Parlement des crédits supplémentaires ou extraordinaires. Ici leur mauvaise foi ne fait pas de doute. Par les dispositions des articles 31 et 32 de la loi du 20 décembre 1898 sur la Comptabilité publique, on a cru pouvoir enrayer le mal, en prescrivant que chaque demande de crédit supplémentaires devra être préalablement soumise et

approuvée par le Conseil des ministres, signée du Roi, et ensuite soumise au vote du Parlement. On comptait alors beaucoup sur la ferme volonté du ministre des Finances pour empêcher l'accroissement des crédits supplémentaires.

D'après les comptes généraux des finances et des rapports des différentes commissions d'enquête pour les années de 1898 à 1909 ont été commis les dépassements de crédits suivants :

Années	Dépassements de crédits	
1888.....	1.263.845,02	dinars
1889.....	876.243,25	—
1890.....	1.054.447,10	—
1891.....	278.704,52	—
1892.....	1.204.376,05	—
1893.....	1.401.596,00	—
1894.....	998.716,14	—
1895.....	1.536.228,86	—
1896.....	4.503.445,00	—
1897.....	4.404.892,85	—
1898.....	8.928.685,94	—
1899.....	6.446.263,27	—
1900.....	6.496.021,84	—
1901.....	4.311.167,31	—
1902.....	3.295.205,65	—
1903.....	7.909.638,61	—
1904.....	63.498,00	—
1905.....	410.830,81	—
1906.....	675.040,33	—
1907.....	321.081,72	—
1908.....	661.007,25	—
1909.....	64.936,47	—

Par une décision du Parlement du 26 janvier 1900 on a accordé le crédit de 35.641.654,15 dinars pour régulariser les dépassements de crédits opérés par différents gouvernements depuis 1890 jusqu'en 1899. La répartition du crédit sur les années 1890 à 1899 a été faite de la façon suivante :

1890-1895.....	7.211.156,73	dinars
1896.....	5.017.869,16	—
1897.....	5.527.336,33	—
1898.....	9.145.666,87	—
1899.....	4.891.979,01	—

En rapprochant cette liste du tableau précédent, on se rend compte que les chiffres des dépassements de crédits ne concordent pas. Il faut en chercher la raison, dans le chaos général qui régnait à cette époque au ministère des Finances, qui ne permettait à personne de se rendre un compte exact de l'état de nos finances publiques.

Il est évident qu'avec les crédits additionnels le principe d'autorisation préalable des dépenses publiques est gravement atteint. Le Parlement se voit presque toujours obligé de ratifier les dépenses déjà effectuées.

Etant amené ici à parler des crédits additionnels, nous nous arrêterons quelques moments pour expliquer comment cette matière des crédits supplémentaires et extraordinaires est réglée par la loi du 6 mars 1910.

Les crédits supplémentaires ont pour objet de satisfaire les besoins ordinaires de l'Etat prévus au budget, mais insuffisamment pourvus. Tandis que les crédits extraordinaires peuvent être demandés seulement pour les services qui n'ont pas été prévus au budget.

Dans les deux cas, les projets de loi portant l'ouverture de ces crédits, doivent être adressés au Parlement et votés par lui préalablement à toute dépense. « Pour faire face aux dépenses publiques pour lesquelles on n'a pas prévu des crédits suffisants au budget et auxquelles on ne peut pas faire face avec le crédit de réserves prévu pour les dépenses insuffisamment prévues, on doit préalablement demander des crédits supplémentaires au Parlement » (art. 35) de la loi du 6 mars 1910).

« Pour faire face aux dépenses publiques, pour lesquelles on n'a pas prévu de crédits au budget et lesquelles ne peuvent pas être, à cause de la grandeur de la dépense ou de l'épuisement de crédit, satisfaites avec le crédit de réserve général pour les besoins extraordinaires de l'Etat, on doit demander préalablement au Parlement les crédits extraordinaires » (art. 36 de la loi du 6 mars 1910).

Les crédits supplémentaires doivent être demandés à Narodna Skoupchtina avant l'épuisement complet des crédits ordinaires prévus au budget, de sorte qu'au moment où la Skoupchtina est appelée à sta-

tuer sur ces crédits, le crédit primitif pour lequel on demande le supplément, ne doit pas être complètement épuisé.

La loi réglemeute strictement cette matière, et interdit au Gouvernement, d'ouvrir des crédits supplémentaires en l'absence du Parlement. Le ministre qui demande des crédits supplémentaires est tenu de mettre au courant son collègue, le ministre des Finances, de cette demande qui doit être dûment justifiée.

Ensuite la question est soumise au Conseil des ministres qui donne son avis. L'obligation de porter toute demande de crédits additionnels au Conseil des ministres devrait servir de frein aux demandes excessives des crédits additionnels auxquels ont souvent recours les administrations.

Dans l'esprit du législateur, l'accomplissement de toutes ces formalités devaient servir de garanties, que chaque demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires serait mûrement examinée, et le Gouvernement entier ne se solidariserait avec le ministre demandeur, que dans le cas où ces crédits seraient devenus vraiment indispensables.

Si le Conseil des ministres donne accueil favorable à la demande de crédits supplémentaires ou si les crédits sont d'un besoin urgent, le Parlement sera convoqué en session extraordinaire. Mais si la demande des crédits peut être ajournée jusqu'à la

session ordinaire de la Chambre ou si la Chambre siège déjà, cette demande doit être soumise au Parlement dès le début de ses séances (art. 37).

Tous les crédits supplémentaires et extraordinaires doivent être demandés au Parlement avant l'expiration de l'année budgétaire. C'est le ministre des Finances qui les demande au nom du Gouvernement.

Pour prévenir tous les abus dans l'emploi des crédits additionnels et éviter les dangers auxquels peut être exposé l'équilibre du budget à la suite des demandes anormales, tout projet de loi pour les crédits supplémentaires doit mentionner les moyens destinés à les couvrir. Le projet de loi doit présenter la même division en chapitres et articles que le budget lui-même. Toutes les dépenses faites à titre de crédits supplémentaires ou extraordinaires sont inscrites à part dans les livres de la comptabilité générale. Elles doivent figurer au Compte Général des finances sous la rubrique spéciale.

A ce point de vue il existe quelques différences entre les législations françaises et serbes. En France, les crédits supplémentaires ne peuvent être demandés que pour les crédits évaluatifs dont la liste est fixée chaque année par un article de la loi des finances. Tandis qu'en Serbie, les ministres peuvent demander des crédits supplémentaires pour tous les services sans distinction, qui sont prévus au budget. Il nous semble, qu'il est préférable de ne pas aban-

donner à l'arbitraire du pouvoir exécutif le choix des services, qu'il faut alimenter par des nouveaux crédits au cours de l'exécution du budget.

En France les crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décret du Gouvernement, lorsque les Chambres sont prorogées, avec l'obligation de faire approuver ces crédits dans les quinze jours qui suivent la rentrée du Parlement. En Serbie les crédits supplémentaires doivent être toujours l'objet d'une loi spéciale portant l'ouverture de ces crédits.

Il faut remarquer toutefois que le Gouvernement ne doit demander au Parlement des crédits supplémentaires ou extraordinaires que dans les cas, où on ne pourrait pas faire face aux nouveaux besoins avec des « crédits budgétaires de réserve » soit parce que ces crédits sont insuffisants, soit parce qu'ils sont totalement épuisés.

La loi du 8 mars 1910 ordonne l'inscription dans chaque budget des crédits spéciaux servant de réserve dans les cas où les recettes ordinaires ne seraient pas suffisantes pour couvrir les dépenses ordinaires. Ces crédits sont appelés « les crédits budgétaires de réserve ». L'emploi de ces crédits peut avoir lieu dans les trois cas suivants :

1° Pour les dépenses insuffisamment prévues (article 27);

2° Pour les dépenses non mentionnées dans les articles budgétaires (art. 28);

3° Pour les besoins extraordinaires de l'Etat (article 29).

1° Les crédits pour les dépenses insuffisamment prévues peuvent être employés seulement pour les dépenses matérielles. Le Gouvernement ne doit jamais les utiliser pour augmenter les traitements des fonctionnaires. Le montant de ce crédit ne peut être supérieur à 1 0/0 de la somme totale des crédits autorisés au budget, pour les dépenses matérielles. Les dépenses dont le montant ne dépasse pas 1.000 dinars peuvent être faites par chaque ministre, avec l'approbation préalable du ministre des Finances. La décision du Conseil des ministres, saisi par la demande du ministre des Finances, est nécessaire pour les dépenses supérieures à 1.000 dinars ;

2° Les crédits pour les dépenses moins importantes non mentionnées dans les articles budgétaires, peuvent être employées pour une indemnité des fonctionnaires, qui après leur mise en retraite ou licenciement, continuent l'exercice de leurs fonctions pendant un certain temps, etc. Le mode d'emploi de ce crédit, au point de vue du montant de chaque dépense, est le même que dans le cas précédent. Le montant total de ce crédit ne peut pas être supérieur à la somme de 50.000 francs ;

3° Le crédit pour les besoins extraordinaires de l'Etat s'applique seulement aux dépenses, qu'on n'a pas pu prévoir lors de la rédaction du projet du

budget, que ce soient des dépenses matérielles ou des dépenses personnelles sauf pour les traitements des fonctionnaires. Le montant de ce crédit ne peut pas être inférieur à la somme de 300.000 dinars. Le maximum de dépense est fixé à 30.000 dinars.

Les dépenses peuvent être imputées sur ce crédit seulement si elles ont été autorisées par le Conseil des Ministres, après l'avis favorable du ministre des Finances, et si cette décision du Conseil des Ministres a été approuvée par le Conseil d'Etat, conformément à la disposition de l'article 144, paragraphe 8 de la Constitution de 1903.

Toutes les dépenses imputées sur le crédit budgétaire de réserve doivent être immédiatement communiquées à la Cour des Comptes. Dans le compte général des finances elles sont montrées dans un compte spécial.

Dans le budget suisse on rencontre un chapitre spécial qui porte la rubrique : imprévu. Cette expression désigne un crédit de réserve mis à la disposition du Conseil Fédéral. En 1909 ce crédit s'élevait à 49.000 francs. Des crédits analogues existent dans les budgets russe et italien. Le budget italien contient deux chapitres intitulés : « fonds de réserve pour dépenses obligatoires ou d'ordre » et « fonds de réserve pour dépenses imprévues ».

II. *Le virement des crédits.* — La deuxième infraction possible aux prescriptions budgétaires est le

virement des crédits. Certains services étant amenés pour différentes causes à dépenser plus que le Parlement ne leur a accordé à titre de crédit, ces services se trouvent dans la nécessité d'emprunter des fonds nécessaires à d'autres services plus largement dotés et où pourraient y rester des crédits inutilisés. Ce moyen est très commode pour un gouvernement qui, afin d'éviter les difficultés qu'il aurait rencontrées au Parlement en lui soumettant de nouvelles demandes de crédits supplémentaires ou extraordinaires, pourrait de cette façon se procurer immédiatement des sommes qui lui sont nécessaires.

Par ce procédé on porte atteinte à la règle de la spécialité budgétaire, et en même temps on rend le contrôle parlementaire très difficile, l'affectation des dépenses étant intervertie et l'argent figurant nominale-ment comme dépensé dans un service étant réellement dépensé pour un autre service.

Avant 1903 les Gouvernements employaient les virements de crédits dans les cas seulement exceptionnels au début. Plus tard, ces cas sont devenus plus fréquents et tendaient à devenir la règle dans la gestion de nos finances publiques. Pour les virements on n'a jamais demandé d'autorisations au Parlement. On avait commis des abus criants. Comme en réalité les économies sur le chapitre auquel on empruntait, n'étaient jamais réalisées, ceux-ci ayant besoin des crédits entiers, finalement

on a dû demander des crédits additionnels.

Actuellement tout virement de crédits est interdit en principe. Mais la loi du 6 mars 1910 autorise les ministres à opérer des virements de crédits entre les articles du même chapitre.

Cette exception à la règle était généralement justifiée pour cette raison, que par suite d'une spécialisation toujours plus grande des crédits, le Parlement a pu commettre des erreurs dans l'évaluation des dépenses souvent susceptibles de plus ou moins grandes variations ; d'un autre côté la demande de crédits additionnels est subordonnée à l'accomplissement des formalités qui, en pratique, suscitaient des grosses difficultés. C'était surtout pour éviter des convocations de la Chambre, dont les sessions sont intermittentes.

Le législateur serbe a apporté, en même temps, une restriction à l'autorisation accordée aux ministres pour effectuer les virements de crédits entre les articles budgétaires. Exception est faite donc pour les articles, entre lesquels le virement est expressément défendu par une disposition de la loi des finances. Pour diminuer les chances que ces virements puissent avoir lieu à la légère, les ministres sont soumis à deux obligations : 1^o ils sont tenus d'apporter une décision spéciale pour chaque virement ; 2^o de rendre compte au Parlement de l'usage qu'ils ont fait de ces virements et de les justifier. La

Cour des Comptes a le droit de les apprécier et de donner l'avis sur l'opportunité des virements faits (art. 71 de la loi du 6 mars 1910).

III. Le troisième mal, que le contrôle financier devrait supprimer, est *l'engagement et le paiement des dépenses sans crédit*. Au cours de l'exécution du budget, il peut se produire des événements imprévus d'une gravité particulière touchant l'intérêt général de l'Etat, telles que des menaces de guerre, des crises, des inondations qui provoquent des besoins, qu'il faut immédiatement satisfaire, sous peine de voir l'Etat exposé à de grands périls. Le gouvernement qui est chargé d'assurer la sécurité nationale intérieure aussi bien qu'extérieure, est obligé alors, de faire certaines dépenses non prévues au budget, qu'il espère voir ratifier plus tard par le Parlement.

En fait ces cas ne sont pas fréquents, mais ce sont des infractions à la volonté du Parlement les plus graves qu'un gouvernement puisse commettre, surtout lorsque ces dépenses ne sont pas motivées par des raisons suffisamment graves pour les justifier.

Les dépassements des crédits budgétaires sont moins dangereux que les paiements des dépenses non prévues au budget, car le dépassement des crédits signifie, que le Gouvernement au cours de l'exécution du budget a cru, qu'il était utile et nécessaire pour l'intérêt général, d'augmenter telle dépense autorisée par le Parlement. Tandis qu'une dépense

faite en dehors du budget signifie que le pouvoir exécutif a lui seul jugé, qu'il était de l'intérêt général d'effectuer certaines dépenses en appréciant et en fixant d'une façon arbitraire l'opportunité et le montant de la dépense.

On trouve des dépenses extra-budgétaires presque régulièrement dans tous nos budgets d'Etat jusqu'en 1903, comme on le verra dans le tableau suivant :

Années	Dépenses extra-budgétaires	
1888.....	1.150.088,51	dinars
1889.....	1.070.791,87	—
1890.....	42.511.490,01	—
1891.....	378.704,52	—
1892-1894.....	—	—
1895.....	1.536.228,86	—
1896.....	1.079.474,06	—
1897.....	4.314.077,67	—
1898.....	8.237.849,02	—
1899.....	13.284.024,93	—
1900.....	7.418.847,60	—
1901.....	11.113.910,00	—
1902.....	8.983.848,21	—
1903.....	14.236.995,24	—

Ce sont les principales infractions au budget que les ordonnateurs peuvent commettre au cours de son exécution. Dans tous les Etats les législateurs ont pris des précautions et des mesures de contrôle, ayant pour but, soit de prévenir les procédés irréguliers, en forçant les ordonnateurs de se tenir dans

les limites tracées par le Parlement, soit de les réprimer après qu'elles ont été commises.

§ 2. — *Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses*

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses consiste à arrêter à sa source toute dépense qui devait être irrégulièrement engagée. Parce qu'une dépense une fois engagée devra être plus tard acquittée par le Trésor, sous peine de voir le crédit de l'Etat profondément atteint et sa solvabilité bien discréditée. L'Etat ne devra pas laisser ses créanciers souffrir dans leurs droits. Le contrôle de l'ordonnement exercé plus tard n'aura pas de grande portée pratique, et ne pourra pas effacer l'infraction budgétaire, qui a été commise lors de l'engagement. Ce qui importe en matière de dépenses c'est d'empêcher les fonds de sortir des caisses d'Etat, parce qu'une fois sortis, toute recherche ultérieure de la personne responsable pourra rester sans grande utilité, même en cas de condamnation éventuelle du ministre, puisque dans les régimes démocratiques surtout, la fortune d'un homme ne pourra jamais dédommager le trésor de millions de deniers irrégulièrement sortis. Plus tard le Parlement sera bien obligé de voter les crédits additionnels.

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses

est de naissance postérieure au contrôle préventif de l'ordonnancement. Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses a été instauré, après que la pratique a démontré l'inefficacité du contrôle répressif et du contrôle de l'ordonnancement des dépenses. Le contrôle répressif était insuffisant, soit parce qu'il portait sur les opérations complètement terminées, soit parce qu'il y avait une impossibilité matérielle de demander la réparation pécuniaire aux auteurs responsables.

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses a été introduit pour la première fois dans notre législation financière par la loi du 10 mars 1910 (art. 66) : « Toute dépense avant d'être engagée doit être munie du visa du chef de la comptabilité (Knigovodya) ; celui-ci devra s'assurer, que pour telle dépense, il existe un crédit préalablement autorisé et ouvert, et que ce crédit n'est pas épuisé. »

C'est le seul article de cette loi, qui soit consacré au contrôle de l'engagement des dépenses, sans qu'une loi ou règlement ultérieur eut expliqué ou précisé les détails de l'organisation et le fonctionnement de contrôle. En prenant à la lettre la loi du 10 mars 1910 on pourrait conclure que le « Knigovodya » possède le pouvoir absolu d'arrêter toute proposition d'engagement de dépense qui ne rentretrait pas dans le cadre fixé par le budget. En conférant des pouvoirs aussi considérables à un simple

comptable, la loi aurait fait de lui un second ministre, supérieur à celui qui est responsable devant le Parlement. Or, telle n'était pas l'intention du législateur. Par la disposition de l'article 66 on a établi seulement un principe, lequel à défaut d'organisation de ce contrôle, ne peut pas obtenir une grande portée pratique, car il ne suffit pas seulement de poser le principe, il faut fixer des procédés d'application et désigner les organes à qui sera confié l'exercice de ce contrôle. Or, ceci n'est pas encore fait chez nous. D'ailleurs dans la loi on ne trouve nulle part le terme du « contrôle de l'engagement des dépenses », mais c'est bien le sens de la première phrase de l'article 66 : « Toute dépense avant d'être engagée doit être munie du visa du « Knigovodya ».

Le « knigovodya » à qui est soumis un projet de l'engagement de la dépense pour le visa doit s'assurer : 1° Qu'il existe un crédit prévu au budget et ouvert à chaque ministre par le ministre des Finances, et 2° que ce crédit ne soit pas épuisé. La loi ajoute que ce « visa n'exclut pas le visa de la « Mesna Kontrola » comme organe de la Cour des Comptes, qui exerce le contrôle de l'ordonnement des dépenses. Dans quelles conditions on peut engager une dépense, précise l'article 60 de la même loi : « aucune dépense ne peut être engagée s'il n'existe point ou s'il n'existe pas de crédits suffisants et préalablement consentis ». « Préalablement

consentis » signifie, que le crédit ait été accordé en vue de telle dépense par le Parlement.

La liberté des ministres d'engager les dépenses se trouve limitée en outre par d'autres règles générales. Ainsi ils ne pourront pas entreprendre certains travaux publics sans y être autorisés par une loi ou décret du Roi. Par leur propre décision, en principe, ils ne peuvent pas conclure des affaires ayant la durée de plus d'un an. En matière de passation des marchés et de contrats de fournitures, ils sont astreints à l'accomplissement de certaines formalités prescrites par des lois.

Quoique le législateur serbe s'est inspiré, en cette matière, de la législation française, il n'a pas achevé l'organisation de ce contrôle à l'instar du contrôle français. En Serbie il n'existe pas de fonctionnaires préposés uniquement au contrôle de l'engagement des dépenses. La loi du 5 mai 1911 sur le règlement de la Direction générale de la Comptabilité Publique s'en est occupé seulement incidemment. D'après cette loi, ce sont les chefs de comptabilité dans chaque ministère, qui seraient chargés aussi d'apposer le visa sur les propositions de l'engagement des dépenses. A cet effet, ils ne tiendront pas des carnets spéciaux de l'engagement des dépenses. C'est sur leurs registres ordinaires, appelé « kontrolnik izdataka » (contrôle des dépenses), qu'ils ajouteront une nouvelle rubrique, dans laquelle ils inscriront

les dépenses, au fur et à mesure qu'elles seront engagées.

Le caissier ne doit reconnaître et ne payer une dépense, que si elle est basée sur des pièces munies du visa du chef de la comptabilité, en faisant abstraction à cette occasion, d'autres formalités que la loi exige pour le paiement d'une dépense. D'après la loi du 5 mai 1911 les chefs de comptabilité dans chaque ministère seront nommés par décret royal sur la proposition du ministre des finances. Cette disposition a été introduite dans la loi dans le but d'affranchir ces agents de toute influence possible et de leur assurer l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions vis-à-vis des ministres, personnages puissants qu'ils sont appelés à contrôler, pour ne pas céder à leurs menaces ni se laisser entraîner par les promesses de leur part. Bien entendu ces agents n'auront aucun pouvoir pour juger l'opportunité ou l'utilité d'une dépense, c'est l'affaire du ministre ordonnateur. Leur rôle sera exclusivement financier.

§ 3.— *Le contrôle de l'Ordonnancement des dépenses*

La mise à exécution du budget de l'Etat a lieu au moyen des actes d'engagement des dépenses et d'ordonnances de paiements émis des organes compétents du pouvoir exécutif. Le droit d'ordonnancement appartient à chaque ministre pour les dépenses de

son ressort et pour des recettes dont le recouvrement lui est confié. Les ordonnateurs secondaires jouissent également de ce droit, dans la limite des crédits, que leur ont délégué les Ministres, ordonnateurs primaires.

Avant de délivrer une ordonnance de paiement l'ordonnateur doit s'assurer, que pour telle dépense il existe le crédit prévu au budget, que ce crédit n'a pas été dépassé, ou qu'il n'ordonne pas le paiement des dépenses qui n'ont pas été prévues au budget, qu'on n'opère pas de virement de crédits défendus par la loi ou que la prescription quinquennale ne fasse pas obstacle au paiement.

Pour que toutes ces prescriptions légales soient minutieusement observées en pratique par le pouvoir exécutif, notre législateur a institué aussi le contrôle de l'ordonnancement des dépenses. A côté du contrôle préventif de l'engagement des dépenses, ce contrôle constitue encore un contrôle préventif, qui précède immédiatement le paiement. En Serbie le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses est confié en principe à la Cour des Comptes. La Cour à cause de son indépendance et de l'inamovibilité de ses membres garanties par la Constitution, remplit les conditions voulues pour le contrôle efficace des ordonnateurs. En effet il est nécessaire pour assurer un contrôle sérieux ou efficace, que ce corps ou les organes chargés de cette mission soient animés d'une

impartialité absolue et qu'ils soient étrangers au milieu où ils doivent accomplir leur action.

A côté de la Cour des Comptes, il existe d'autres organes administratifs appelés à éclairer les ministres, par des renseignements dont ils disposent, au moment où ceux-ci vont prendre la décision au sujet du paiement d'une dépense. Ces éléments de contrôle sont les chefs de comptabilité dans chaque ministère, la distribution mensuelle des fonds au ministère des Finances et le contrôle du payeur au moment du paiement.

1° Les comptabilités centrales existent dans chaque ministère, lesquelles enregistrent et centralisent dans des colonnes spéciales de leurs livres, à côté de la colonne des crédits prévus au budget et divisés en chapitres et articles, les écritures concernant les dépenses payées. On inscrit toutes ces opérations dans le registre appelé « Kontrolnik rashoda » (contrôleur des dépenses). Ainsi les ministres auront le moyen avant d'émettre une ordonnance de paiement de se renseigner sur l'état des crédits budgétaires de leur ressort.

2° *La distribution mensuelle de fonds.* — Le ministre des Finances doit veiller pour que les recettes rentrent régulièrement dans les caisses de l'Etat et que chaque caisse soit pourvue des fonds nécessaires pour acquitter toutes les ordonnances de paiement qu'on leur présentera : « Le ministre des

Finances ordonne le recouvrement des recettes prévues au budget et par des lois positives, veille à la rentrée régulière et à temps des recettes dans les caisses de l'Etat (art. 49 de la loi du 6 mars 1910).

Pour que le ministre des Finances puisse assurer à chaque caisse d'Etat la disposition des fonds nécessaires au paiement, il faut qu'il soit en état de pouvoir prendre connaissance des chiffres des crédits jusqu'à concurrence desquels chaque ministre entend délivrer les ordonnances de paiements, le mois suivant et des lieux de paiements. Ainsi les ministres sont-ils tenus d'avertir le ministre des finances jusqu'au 20 de chaque mois des paiements probables de leur ressort pour le mois suivant. La demande mensuelle de l'ouverture des crédits comprend : 1° Les dépenses permanentes ; 2° Les dépenses éventuelles mais très probables pour les besoins du mois suivant.

Au ministère des finances on tient le livre appelé « Kontrolnik Credita » (contrôle des crédits), dans lequel sont inscrits, divisés par ministère, chapitre et article, tous les crédits prévus au budget et desquels on rapproche les demandes de crédits formulées par chaque ministre, pour se rendre compte de la disponibilité des crédits de tel ou tel chapitre budgétaire. De ce fait, le ministre des Finances est amené à exercer le contrôle sur ses collègues, en ne leur autorisant l'ouverture des crédits que dans la limite des crédits budgétaires restés disponibles. Les Okrou-

gena blagaïna (caisses départementales) sont aussitôt avisées de la hauteur des crédits mis à la disposition de chaque ministre et dans la limite desquels ils pourront faire des paiements. Les ministres doivent se renfermer dans la limite des crédits ainsi ouverts chaque mois, parce que s'ils ne voulaient pas respecter cette limite, il pourrait se produire que dans un moment donné, telle caisse ne dispose plus des fonds nécessaires pour le paiement d'une dépense. Alors le crédit de l'Etat serait gravement compromis. En pratique les ministres ne se tiennent pas strictement dans la limite des crédits ouverts. Quand ils veulent les dépasser, ils sont obligés de redemander au ministère des Finances l'ouverture du crédit. En France tout ce qui excède la distribution mensuelle de fonds est rejeté sur le mois suivant.

Ainsi la liberté d'action du ministre se trouve limitée à un double point de vue : d'abord au moyen des crédits budgétaires et ensuite par l'ouverture des crédits que leur fait le ministère des Finances.

Comme il peut se présenter qu'en cours d'exercice les entrées des recettes ne s'opèrent pas régulièrement comme il en est prévu au budget, il sera pourvu au paiement des dépenses au moyen de fonds provenant de ce qu'on appelle « Drgeavna gotovina » (l'actif du Trésor ou Fonds de roulement). La loi sur la Comptabilité Publique de 1910 ne donne pas la définition de la Drgeavna Gotovina. On peut dire

qu'elle est constituée par les excédents des recettes budgétaires, et qu'en principe elle sert à maintenir l'équilibre budgétaire en cours et en fin d'exercice. La moitié de l'Actif du Trésor est employé comme fonds de roulement par l'Etat au moment où les rentrées de recettes dans les caisses publiques ne concordent pas avec les dépenses à payer, lesquelles il faut payer malgré tout, puisque le crédit de l'Etat exige que les créanciers soient payés à temps.

Le moyen le plus commun dont se servent tous les Etats pour se procurer des fonds de roulement, est le recours à l'émission des bons du Trésor. Grâce à « *Drgeavna Gotavina* », les Gouvernements serbes n'ont pas eu besoin pendant les années normales, de gréver le Trésor du fardeau de la dette flottante, puisque l'argent dont disposait l'Actif du Trésor était suffisant pour les besoins instantanés du Trésor.

Au cours des années, où les événements politiques ou économiques de gravité extraordinaire, avaient provoqué des dépenses imprévues au budget, auxquelles il fallait, à raison de leur urgence, faire face immédiatement, ou que ces événements ont eu une répercussion sur la marche habituelle des recettes ou des dépenses publiques, ces fonds de réserve ont été d'une grande utilité pour le gouvernement et le pays. Rappelons les années, telles que 1906 de la guerre douanière avec l'Autriche-Hongrie, 1908 de l'annexion de la Bosnie-Hertzégovine par

la même monarchie, 1912 ou 1913 des guerres avec la Turquie et la Bulgarie, etc.

« Drgeavna Gotovina » est constitué par les excédents des recettes qui apparaissent à la fin de l'année budgétaire et qui proviennent « soit des économies budgétaires, soit des recettes extraordinaires non prévues au budget, soit des recettes extraordinaires qui n'ont pas pu être comprises dans le budget comme excédent de recettes budgétaires ».

L'emploi de l'argent, qui provient de l'Actif de l'Etat, est fixé par la loi du 26 mars 1910 dans les trois cas suivants : 1° sur l'ensemble de ces excédents de recettes 50 o/o et prélevé chaque année pour la Constitution du fonds de roulement du Trésor, jusqu'à concurrence de la somme de 16.000.000 de dinars ; 2° pour le paiement des dépenses d'exercices clos conformément aux prescriptions de cette loi ; 3° pour la restitution des recettes indûment encaissées par l'Etat, ou la restitution des prélèvements faits sur les dépôts, ou la restitution des dettes contractées en vertu des décisions régulières exécutoires et des engagements de l'Etat fondés sur les lois (art. 41 de la loi du 6 mars 1910).

Aucune dépense ne pourra être prélevée, dans les trois cas précité, sur les fonds de l'Actif de l'Etat sans autorisation spéciale préalable de Narodna Skoupchtina, donnée sous forme de loi ou insérée elle-même dans la loi des finances.

Toutes les décisions concernant les dépenses énumérées dans l'article 41 seront rendues par le ministre des Finances.

Le compte de « Drgeavna Gotovina » est tenu à part et séparément du budget. De même dans le compte général des finances, ce compte est présenté distinctement.

Depuis 1904 tous nos budgets d'Etat se sont terminés avec les sufficits, de sorte que les fonds de l'Actif de l'Etat n'ont servi que pour maintenir l'équilibre budgétaire en cours d'exercice. Pour qu'un déficit budgétaire puisse être comblé avec des fonds provenant de l'actif de l'Etat, il faudrait obtenir l'autorisation conforme du pouvoir législatif, laquelle ne pourra porter que sur l'autre moitié disponible, puisque 50 o/o doivent toujours être réservés comme le fonds de roulement du Trésor.

Le tableau suivant montre le mouvement du compte de « Drgeavna Gotovina » depuis 1906 jusqu'en 1911 :

Années

1906.		17.596.302,04	dinars
1907.		20.633.726,50	—
1908.		9.760.148,74	—
1909.		20.663.127,83	—
1910.		30.311.524,49	—
1911.		54.960.436,45	—

Nous trouvons un compte semblable dans les

finances publiques suisses. La Confédération Suisse possédait le 31 décembre 1907, tant en effets de changes qu'en fonds placés à intérêts dans des banques accréditées et en valeur de bourse, près de 30.000.000 de francs. La réalisation peut être opérée sans autorisation législative, ce qui permet d'éviter les emprunts même à court terme pour satisfaire aux besoins de l'Etat.

En France il existe une Direction spéciale au ministère des Finances « Direction du mouvement général des fonds » qui prépare la distribution mensuelle des fonds ; en Serbie, ceci rentre dans les attributions de la Direction Générale de la Comptabilité Publique. « Le ministre des Finances a le devoir de pourvoir, à ce que la Direction Générale de la Comptabilité Publique ou les Administrations autonomes, répartissent les recettes perçues et mises à leur disposition d'après les besoins réels du moment. A cet effet il veillera à ce que chaque caisse de l'Etat soit pourvue de crédits et d'argent. Il veillera à ce que dans aucune caisse de l'Etat le numéraire ne reste infructueux, supérieur aux sommes nécessaires pour les paiements quotidiens, dont il fixe lui-même le montant, en dirigeant l'argent d'une caisse à l'autre et en ordonnant les paiements d'après les besoins réels de l'Etat pour chaque moment » (art. 52 de la loi du 6 mars 1910).

Il est logique de conférer au ministre des Finances

certaines moyens, qui lui permettront de contrôler l'emploi des crédits et de pouvoir au moins maintenir l'équilibre entre les recettes et dépenses, si ce n'est de pouvoir réaliser une plus-value des recettes. Par la loi du 6 mars 1910 on a consacré ce droit de surveillance du ministre des Finances en matière de l'emploi des crédits, par la disposition de l'article 59. « Les ordonnateurs ordonnent l'emploi des crédits autorisés par la loi sous la surveillance suprême du ministre des Finances. Cette surveillance et le contrôle du ministre des Finances dans l'emploi des crédits consentis légalement n'exclut point le contrôle et la surveillance de la Cour des comptes. »

3^o Le contrôle direct de l'ordonnancement des dépenses est exercé par la Cour des comptes. A ce point de vue notre législation se rapproche beaucoup de celle de la Belgique et de l'Italie, mais surtout de la première. Aucune dépense ne doit être payée sans le visa de la Cour des comptes. « Aucun acte par lequel on engage une dépense quelconque et aucune ordonnance de paiement, sans le visa du chef de comptabilité (knigovodya) et le visa de la Mesna Kontrola, le caissier ne doit reconnaître comme régulière, ni payer la dépense, sauf dans le cas prévu par l'article 68 » (enregistrement de la dépense avec réserves, art. 66 de la loi du 6 mars 1910).

Le même principe est contenu dans la disposition de l'article 51 *in fine* de la loi du 1^{er} mai 1892 sur

l'organisation de la Cour des comptes « ... aucune sortie d'argent des caisses de l'Etat ne peut être faite ni d'une façon permanente ni provisoire si elle n'est pas prévue au budget. Sans le visa de ratchounois-pitatch (Mesna Kontrola) le caissier ne doit payer aucune dépense. » Les agents, qui exercent Mesna Kontrola, s'appellent ratchounois-pitatch.

Mesna Kontrola comme l'organe de la Cour des comptes est placée auprès des principales caisses publiques, chargée des opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses publiques. Elle agit sous la surveillance et le contrôle de la Cour des Comptes. C'est par son intermédiaire que la Cour exerce le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses. Il existe une Mesna Kontrola auprès de chaque Okrougena blagaina (service correspondant au Trésorier Payeur Général en France), dans tous les ministères (la loi ne prévoit que celle du Ministère des Finances et Ministère de la Guerre ; dans les autres ministères ce contrôle a été introduit par la décision de la Cour des Comptes), la Direction des Monopoles, Direction de la Douane, Ouprava fondova (Direction des Fonds), Arsenaux militaires et l'imprimerie de l'Etat, et auprès de la Caisse centrale du Trésor.

La Cour des comptes a pour mission de « veiller qu'on ne dépasse le crédit budgétaire par aucune dépense et qu'il ne soit opéré aucun virement d'un

chapitre à l'autre ». (Art. 16 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Chaque document, impliquant une dépense, avant d'être présenté au payeur, doit être préalablement muni du visa de Mesna Kontrola « vu » avec la signature du ratchounoispatch. Toutes les dépenses sont sans distinction soumises au visa des « Mesna Kontrola ». Les ministres ne possèdent aucun moyen pour se soustraire au contrôle de la Cour.

L'accomplissement de cette formalité se fait assez rapidement. Grâce aux livres qu'elle tient, « Mesna Kontrola » peut se rendre compte facilement de l'état de chaque crédit budgétaire. Si les organes de la Cour des Comptes venaient à manquer jamais aux obligations que leur impose la loi, ils sont déclarés pécuniairement responsables de toutes les irrégularités commises dans l'exercice du contrôle et sont punis de la perte de l'exercice de leur fonction. Ils sont passibles de la même peine, s'ils refusent d'accorder leur visa sans aucun motif légal (art. 57, loi du 1^{er} mai 1892).

Avant de revêtir les titres de paiements de son visa, Mesna Kontrola doit vérifier préalablement : 1^o que le dossier est régulièrement constitué ; 2^o que la dépense est prévue au budget ; 3^o si elle est régulièrement imputée sur tel chapitre ; 4^o si le crédit n'est pas épuisé et si on n'a pas opéré de virement de crédit. Un document de paiement pour être considéré

régulier : doit être rédigé conformément aux lois et règlements en vigueur qui régissent cette matière ; que le montant de la recette ou de la dépense soit exactement reproduit en chiffres et lettres (entièrement) ; qu'il porte la mention de la date et du lieu de l'émission du document et qu'il contienne l'indication de l'objet et du motif du paiement.

Le ratchounoisпитачт tient un registre « partiyalnik » dans lequel il inscrit, du côté gauche, les crédits autorisés par la loi du budget ou des lois postérieures, et du côté droit, il insère les montants des dépenses, qu'il a autorisées par son visa à pouvoir être payées.

Quant à la portée du contrôle préventif de la Cour des comptes, il faut remarquer, qu'il n'est pas absolument prohibitif. La Cour peut être obligée d'enregistrer une dépense avec réserve. Voici comment se produit ce cas. Lorsque Mesna Kontrola estime ne pouvoir pas donner son visa, même dans le cas qui est considéré par le chef de comptabilité ou ordonnateur comme régulier, elle en informe la Cour des Comptes. Si la Cour approuve le refus de visa de Mesna Kontrola, elle fait connaître par écrit sa décision au ministre ordonnateur, qui, ou renonce à l'ordonnance de paiement en question, ou en réfère au Conseil des ministres, s'il persiste à effectuer la dépense malgré le refus de la Cour. Le Conseil des ministres est libre d'accepter ou de refuser la décision

de la Cour des Comptes. Il peut essayer par l'intermédiaire du Président du Conseil de trouver un terrain d'entente avec la Cour. Si malgré tout, aucune partie en litige ne veut céder, c'est la Cour des comptes qui est obligée de s'incliner et de donner son visa avec réserve, et d'en référer immédiatement au Parlement (art. 68 de la loi du 6 mars 1910 et art. 28 de la loi du 1^{er} mai 1892).

La Cour est tenue de rapporter au Parlement tous les cas où ce conflit se produit avec le pouvoir exécutif, même quand c'est le point de vue de la Cour qui a prévalu.

On vient de voir que dans ce cas le Cabinet tout entier est obligé d'assumer la responsabilité de l'acte litigieux. Ici apparaît la grande influence morale de la Cour, dont les décisions ne sauraient être infirmées du premier coup et par la simple décision d'un ministre.

En pratique les difficultés ont été presque toujours applanies à la suite des explications échangées soit que la Cour n'ait pas persisté dans son refus, soit que le Gouvernement ait cédé aux représentations de la Cour.

Le visa avec réserve est une sorte de tempérament aux rigueurs du contrôle préventif de la Cour des Comptes, lequel s'il était appliqué d'une façon absolue, aurait porté atteinte à la responsabilité ministérielle.

En Belgique, toute une série de dépenses publiques, dépenses fixes (les traitements, pensions, frais de bureaux et loyers, intérêts de cautionnement et fonds de dépôt est affranchie du visa de la Cour des Comptes), et n'y restent soumises que des dépenses variables et facultatives, dont le montant est fixé au budget chaque année. Le législateur serbe dans le but de rendre le contrôle de la Cour effectif et complet, prescrit que toutes les dépenses sans aucune distinction, soient soumises au visa préalable de la Cour des Comptes.

En Italie la Cour des Comptes possède le pouvoir discrétionnaire au sujet du contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses. Le veto de la Cour est absolu, lorsque les causes du refus sont l'insuffisance des crédits ou le virement des crédits. Dans ce cas l'ordonnance est annulée et le ministre ne pourra pas passer outre pour le paiement de la dépense. Dans les autres cas la Cour des Comptes peut se voir obligée d'enregistrer l'ordre de paiement avec réserves (visa con riserva) après la délibération du Conseil des ministres. Par conséquent ce contrôle de la Cour des Comptes italienne est plus rigoureux que le nôtre, puisque chez nous, quelle que soit la cause du refus de viser un ordre de paiement, une décision du conseil des ministres pourra astreindre la Cour de le viser avec réserve.

4° *Le contrôle du Payeur.* — Après que les for-

malités de l'engagement, liquidation et ordonnancement, ont été accomplies, la dépense doit être payée. L'acquittement des dépenses publiques est fait par une catégorie spéciale de fonctionnaires, des comptables. Les ordonnateurs délivrent des ordres à ceux qui détiennent les deniers publics, de payer les créanciers de l'Etat.

Le contrôle qu'exerce le comptable au moment du paiement, est un moyen, dont dispose le ministre des Finances pour contrôler en dernier lieu les ordonnateurs, puisqu'ils sont ses agents nommés par lui et à qui ils doivent l'obéissance.

Les deniers publics ne doivent sortir des caisses de l'Etat que pour l'acquittement des dettes régulières et pour payer les véritables créanciers. A cet effet, les comptables sont obligés, avant de procéder au paiement, d'examiner les ordonnances qu'on leur présente pour le paiement et de s'assurer de leur régularité, de vérifier s'il y a un service réellement fait au profit de l'Etat et de vérifier la capacité de la partie prenante. Avec des pièces justificatives produites pour le paiement, le comptable pourra vérifier l'exactitude du chiffre mentionné dans l'ordonnance. « Toute dépense publique avant le paiement doit être régulièrement liquidée et reconnue comme régulière et munie des pièces justificatives » (art. 63 de la loi du 6 mars 1910).

Donc le premier devoir du comptable est de véri-

fier s'il existe un service réellement fait seulement au profit de l'État. « L'Ordonnance de paiements suppose un service, une action, un travail, une fourniture au profit de l'État réellement accompli. Par conséquent l'ordonnance de paiement ne doit pas être délivrée pour le service, action, travaux, et fournitures qui n'ont pas été exécutés ou supérieurs à la réalité » (art 64 de la loi du 6 mars 1910). Le contrôle des pièces justificatives, permet au comptable, d'empêcher le paiement de mandats fictifs, c'est-à-dire des titres de paiement délivrés pour les dépenses qui n'ont pas été faites ou supérieurs aux dépenses réellement faites, ou avec fausse imputation des crédits.

Les pièces justificatives que doivent exiger les comptables avant le paiement sont spécifiées, pour chaque ministère et catégorie de dépenses, par la décision de chaque ministre, prise après entente avec le ministre des Finances. Le comptable pourra refuser de payer, si une des pièces justificatives figurant dans la nomenclature officielle, n'a pas été produite, ou la forme n'est pas régulière, ou la créance n'a pas été exactement liquidée, ou il y a une fausse imputation de crédits (art. 65 loi du 6 mars 1910). En aucun cas il ne pourra payer une ordonnance de paiement qui n'est pas munie du visa de la Mesna Kontrola. Exception en est faite seulement pour les ordonnances de paiement enregistrées avec réserve.

Si un comptable vient à manquer à l'une des obligations que la loi lui a imposé, il sera rendu responsable civilement et au point de vue pénal de tout préjudice, qu'il a fait subir au Trésor.

La deuxième fonction du payeur est d'ordre budgétaire, c'est-à-dire il ne doit payer, que s'il y a « des crédits [préalablement accordés ou que les crédits ne soient pas épuisés] ».

Il doit s'assurer que la somme dont on lui réclame le paiement rentre dans la limite des crédits ouverts par le ministre des Finances que lui a communiqué la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

Chaque ordonnance de paiement doit mentionner l'année budgétaire, chapitre et article, sur lesquels est imputée la dépense.

La troisième obligation du comptable est de s'assurer de l'identité du porteur du titre de paiement, car le Trésor n'est libéré de sa dette que par la quittance régulière du véritable créancier ou de son fondé de pouvoirs.

Lorsque le comptable pour l'une des causes ci-dessus indiquées refuse le paiement d'une dépense, il est tenu de renvoyer à l'ordonnateur compétent l'ordonnance de paiement avec tous les documents, en y joignant une note dans laquelle il exposera les motifs de son refus de payer. Si l'ordonnateur insiste pour le paiement de la dépense, il enverra au comptable une nouvelle sommation de payer. Celui-ci

n'est pas obligé d'exécuter immédiatement cet ordre. Il en avise le ministre des Finances qui après s'être concerté avec son collègue, ou réitérera au comptable l'ordre de payer ou au contraire arrêtera définitivement tout paiement. La décision du ministre des Finances est obligatoire pour le comptable. Il est obligé de l'exécuter. De ce fait il est dégagé de toute responsabilité, car la responsabilité éventuelle de l'irrégularité du paiement passe du comptable sur la tête de l'ordonnateur(art 69 de la loi du 6 mars 1910).

La raison de cette disposition légale réside dans le fait, que la loi laissant peser une très lourde responsabilité sur le payeur, celui-ci est quelquefois porté par un excès de zèle et de peur de commettre une faute, d'empêcher le paiement d'une dépense, laquelle en fait ne présente pas les caractères d'irrégularité. Pour éviter aux créanciers de souffrir dans leurs droits légitimes dans les cas pareils, la loi a créé cette procédure, qui doit rapidement solutionner le conflit.

En outre le législateur n'a pas voulu qu'un simple fonctionnaire puisse entraver la marche des services publics dont les ministres ont seuls la responsabilité.

Pour toute infraction aux lois et règlements commise par le comptable dans l'exercice de ses fonctions, il encourre deux responsabilités : responsabilité pécuniaire pour tout dommage subi par le Trésor, et la responsabilité pénale. Le but de cette menace

est de le rendre plus attentif et plus diligent dans ses opérations de caisse.

La loi du 10 mars 1910 prévoit des cas exceptionnels, où à cause de la nature de l'opération, il n'est pas possible d'accomplir toutes les formalités voulues depuis l'engagement des dépenses jusqu'au paiement, surtout celle de délivrer l'ordonnance de paiement avant le paiement lui-même. Ces cas se présentent, lorsqu'il s'agit d'un paiement à faire dans les endroits où il n'existe pas de caisse publique, où il devient impossible en raison de la nature de l'opération de délivrer l'ordonnance du paiement avant le paiement lui-même. Par exemple, pour les paiements à faire à l'étranger, en vue d'un achat du matériel ou de la remonte, etc., où la Commission militaire agit en même temps comme ordonnateur et comptable. Ces ordonnances sont appelées « anticipativeni nalozi », lesquelles doivent être signées du ministre ordonnateur, de son chef de la Comptabilité et de Mesna Kontrola. Ces nalozi doivent indiquer l'objet pour lequel ils sont délivrés, la somme, l'année, chapitre et article du budget sur lesquels ils seront imputés.

Par la loi on a posé seulement le principe, qui doit servir de base à l'émission des « anticipativeni nalozi », en laissant le soin au ministre des Finances, d'élaborer d'accord avec le Conseil d'Etat et avec l'approbation du Roi, un règlement ultérieur sur le détail de l'application de ce principe.

CHAPITRE III

Le contrôle des comptables

Comme on l'a déjà dit le contrôle du budget porte sur deux catégories d'agents qui concourent à l'exécution du budget : les ordonnateurs et les comptables. L'objet de ce chapitre sera l'étude du contrôle des comptables au cours de l'exécution du budget.

Le contrôle des comptables est bien plus rigoureux et bien plus minutieux que celui des ordonnateurs en raison même du caractère de leurs opérations : le maniement des deniers publics. Ce contrôle revêt le caractère exclusivement technique. Son objet est de vérifier si les lois et règlements relatifs à la Comptabilité Publique ont été scrupuleusement observés par les comptables dans l'exercice de leurs fonctions : si leurs écritures sont bien tenues, si les opérations des recettes et des paiements ont été régulières, si les soustractions n'ont pas été commises.

Ce contrôle est tantôt préventif, tantôt répressif, et sert soit à prévenir ou découvrir immédiatement

toutes les erreurs et abus commis, soit à réparer les dommages causés à la caisse volontairement ou involontairement.

Le contrôle sur les comptables est bien plus efficace et leur responsabilité bien établie. Malheureusement on ne peut pas en dire autant du contrôle sur les ordonnateurs.

Ce contrôle porte à la fois sur les pièces et est exercé sur place. Le contrôle administratif des comptables s'exerce au moyen de l'envoi périodique des relevés des situations des caisses envoyés à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, et des vérifications périodiques exercées par les supérieurs hiérarchiques ou fonctionnaires spéciaux.

1° En premier lieu le contrôle des comptables est exercé au moyen de l'envoi périodique des extraits des opérations de caisse, qu'ils sont tenus d'adresser à leurs supérieurs hiérarchiques.

Toutes les okrougena blagaina sont obligées d'envoyer directement au Ministère des Finances, tous les mois, des extraits de leurs comptes de recettes et dépenses effectués au cours du mois. En même temps, ils envoient à chaque ministère un bordereau des comptes de paiement faits pour le compte de tel ministère. Les bordereaux de toutes les okrougena blagaina sont centralisés par chaque ministère au livre « Kontrolnik rashoda » pour établir si les paiements des comptables ne dépassent les crédits

qu'on leur a ouverts. En y ajoutant les comptes de paiement faits par la caisse du ministère, on obtient le total des dépenses faites par les différentes caisses publiques, avec la division en chapitres budgétaires et imputées sur le budget du ministère. Le bordereau du total est envoyé au ministère des Finances jusqu'au 10 du mois suivant au plus tard, où on les inscrit au livre « Kontrolnik rashoda », dans lequel sont déjà portés les crédits ouverts par la distribution mensuelle des fonds. Les directions autonomes sont chargées d'envoyer aussi au ministère des finances tous les mois, les extraits des comptes des recettes et dépenses effectués au cours des mois écoulés.

Du rapprochement des chiffres de ces crédits on peut se rendre compte, si les crédits ouverts n'ont pas été dépassés par les paiements effectués. S'il y a des irrégularités, on les redresse, et on transcrit les chiffres définitifs au « Rashodnik » (Dépenses). Ce livre sert de base pour la rédaction du Compte Final des dépenses de l'Etat. Au « Rashodnik » on inscrit en même temps les crédits budgétaires accordés par le Parlement. En comparant ces crédits avec le chiffre des dépenses réellement faites, le ministre des finances pourra constater dans quelles mesures l'exécution du budget est conforme aux prévisions budgétaires.

Quand on découvre des irrégularités dans les bordereaux le ministre des Finances demande des expli-

cations aux Comptables. S'ils ne réussissent pas à se justifier, il pourra leur infliger des peines disciplinaires.

En matière des recettes encaissées on suit la même procédure. Seulement au ministère des Finances, elles sont inscrites au livre spécial pour les recettes, « Kontrolnik prihoda » où elles sont divisées par chapitres budgétaires. Après qu'on a vérifié l'exactitude de ces chiffres, on les transcrit au livre « Prihodnik », où se trouvent déjà inscrits les montants des recettes prévues au budget. Le compte final des recettes est rédigé d'après les chiffres que contient ce dernier livre.

D'après la nouvelle loi du 5 mai 1911 portant le règlement de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et de toutes les caisses publiques, les Okrougena Financiyska Ouprava, après avoir centralisé les extraits des comptes des recettes et des dépenses des Sreska Financiyska Ouprava, enverront tous les mois à la Direction générale de la Comptabilité publique des bordereaux des recettes et dépenses réalisées dans la circonscription de chaque Okrougena Financiyska Ouprava.

2° Le contrôle administratif sur le comptable s'exerce, en deuxième lieu, sur place au moyen des vérifications exécutées par les ordonnateurs chefs de services.

Ce contrôle porte, sur l'examen de l'état de l'en-

caisse des caisses, c'est-à-dire il a pour objet de constater le montant des fonds et valeurs en portefeuille, et sur la régularité de la tenue des livres. Le supérieur hiérarchique vérifiera si toutes les dépenses ont été acquittées d'après les ordonnances de paiements et si les paiements ont été réguliers. Pendant cette visite, il est assisté de l'organe de la Cour des Comptes, Mesna Kontrola, laquelle certifie de sa signature sur les registres du comptable, que la visite a été régulièrement faite. Cette visite a lieu une fois par mois tous les mois.

Les opérations de la Caisse centrale du Trésor sont l'objet d'un contrôle spécial. Un contrôleur spécial est attaché auprès de cette caisse. Son devoir est de surveiller toutes les entrées et les sorties des fonds de la Caisse. Le caissier ne peut encaisser aucune recette ni effectuer aucun paiement sans le visa préalable de ce contrôleur. Il inscrit toutes ces opérations de la Caisse centrale dans ses registres. Il a pour mission d'examiner le côté formel des documents. Pour le paiement des dépenses, il n'a pas à apprécier le fondement de la créance. Ceci est le devoir du caissier. Il devra s'assurer surtout que chaque document porte le visa de Mesna Kontrola.

Le contrôleur adresse tous les jours au ministre des Finances un rapport écrit au sujet de la situation monétaire de la Caisse Centrale.

3° Le contrôle des opérations des caisses des comptables est exercé aussi par la section de l'Inspection des Finances au ministère des Finances.

A la Caisse centrale du Trésor est spécialement attaché un inspecteur des Finances, qui tient une comptabilité à part. Dans ses livres il inscrit tous les mouvements des fonds de cette Caisse.

Il doit constater, en présence du contrôleur et du caissier principal à la fin de chaque journée, s'il existe une concordance absolue entre les documents des recettes et des dépenses et le livre du contrôleur d'une part, et l'état monétaire de la caisse d'autre part. La concordance doit être constatée par les signatures de ces trois fonctionnaires apposées au bas du registre du caissier principal. En fait il existe deux caisses : la caisse générale et la caisse journalière dans laquelle on ne garde que l'argent nécessaire pour le paiement d'une journée. L'une des deux clefs de la Caisse est gardée par l'inspecteur.

Les inspecteurs des finances ont pour mission de vérifier dans leur tournée périodique les opérations de caisse des comptables et la tenue de leur comptabilité, de donner des instructions aux comptables en leur expliquant et interprétant les lois et règlements et la portée des circulaires ministérielles, etc. De cette façon il assurent, en quelque sorte, l'unité dans l'application des principes concernant la gestion des fonds publics sur tout le territoire. Les ins-

pecteurs exécutent ces tournées inopinément sur l'ordre exprès du ministre des Finances.

A cause du petit nombre des inspecteurs ce contrôle est relativement faible.

A leur rentrée au Ministère ils adressent un rapport écrit au Ministère des Finances, où ils relatent les faits relevés au cours de l'inspection. Les inspecteurs dépendant directement du ministre des Finances, quoique « l'Inspection des Finances » fasse partie de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

C'est une mauvaise économie qu'on fait chez nous sur le traitement et le nombre de ces fonctionnaires. Ces dépenses peuvent se justifier, à raison du service que ces agents rendent au Trésor, en découvrant les fraudes et les abus, qui pourraient s'élever à des dizaines ou des centaines de mille dinars. En même temps, ils signalent les abus et les fautes des comptables. On devrait les charger aussi de faire des études et des propositions au sujet des réformes à exécuter dans ce domaine, ainsi que des mesures immédiates à prendre pour réprimer les abus, comme c'est le cas en France où ce contrôle est beaucoup mieux organisé.

4° Pour faciliter le contrôle des comptables dont ils sont l'objet constamment pendant la durée de l'exercice de leurs fonctions, ils sont tenus de décrire toutes les opérations financières dans les livres dont le nombre et la tenue sont prescrits dans

les lois et règlements. La tenue des livres sert d'établir par la simple addition ou soustraction des sommes inscrites la situation monétaire de chaque caisse, et d'avoir à tout instant le tableau des recettes recouvrées et des dépenses réalisées au cours et à la fin de l'exécution du budget.

La comptabilité peut être en partie double ou simple. La comptabilité en partie double, considérée généralement comme meilleure, et appliquée dans presque tous les états modernes sauf en Allemagne et en Autriche-Hongrie. La comptabilité en partie simple, laquelle consiste à inscrire les opérations, comme elles se suivent, dans leur ordre chronologique, présente certains inconvénients. Si par hasard un comptable oubliait d'inscrire dans ses registres une opération financière, ou en inscrivant s'il commettait une erreur, cette irrégularité pourrait être découverte seulement quand on comparerait l'état de la caisse avec le total des opérations faites par le comptable. Si de pareilles irrégularités deviennent fréquentes ou considérables, elles peuvent être la cause de graves désordres dans la gestion des fonds de l'Etat.

La comptabilité en partie double au contraire présente plus de clarté et peut signaler presque automatiquement les erreurs et les fautes. C'est pourquoi ce mode de tenue de la comptabilité constitue encore un moyen de contrôle des comptables.

En Serbie, jusqu'en 1911, la comptabilité simple était en usage partout. Le nombre des livres dépendait de la volonté du chef de la comptabilité, par conséquent variait d'un service à l'autre. Aucune disposition légale ne prescrivait le nombre de registres à tenir ni le mode de la tenue des livres.

L'unité de la comptabilité publique a été réalisée chez nous seulement par la loi du 10 mars 1910. La comptabilité en partie double n'est tenue qu'au ministère des finances, les autres comptables ont conservé la comptabilité en partie simple. Actuellement, le ministre des finances donne des instructions et prescrit l'emploi des livres et formulaires en vue d'établir l'unité de la comptabilité dans toutes les caisses publiques. « Les livres de la Direction Générale de la Comptabilité Publique devront être tenus en partie double. Le ministre des finances pourvoira à ce que les livres de comptabilité de toutes les administrations de l'Etat soient tenus le plus uniformément possible ; à cet effet, il donnera dans les limites de cette loi toutes les instructions nécessaires et prescrira la forme des livres et des formulaires » (art. 8 de la loi du 6 mars 1910).

4° Hormis le contrôle administratif, les comptables serbes sont soumis également au cours de l'exécution du budget, au contrôle de la Cour des Comptes exercé par l'intermédiaire de ses organes « Mesna Kontrola ». Comme on le verra plus tard les comp-

tables subissent le double contrôle de la Cour des Comptes. La première fois au cours de l'exécution du budget par l'intermédiaire de ses organes et la seconde fois le contrôle de la Cour elle-même à la fin de l'année budgétaire sur les comptes des comptables qu'ils doivent envoyer à la Cour avant le 1^{er} avril de l'année suivante au plus tard.

En parlant du contrôle administratif on a dit précédemment que les ordonnateurs, les chefs de tous les services sont tenus, de procéder aux vérifications des caisses et des livres, tenus par les comptables, le premier jour de chaque mois, en présence de « Mesna Kontrola ». Le ratchonnoispitch a pour mission de s'assurer que toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses ont été régulièrement inscrites dans les livres du comptable et que les documents qui devaient être visés par lui portent véritablement sa signature. Il référerait à la Cour, si les ordonnateurs n'avaient pas fait cette visite le jour fixé par la loi ou s'ils l'avaient faite sans l'inviter à y assister.

Le troisième jour au plus tard, après la visite, « Mesna Kontrola » enverra un rapport à la Cour des Comptes dans lequel elle consignera le résultat de la visite et l'état de l'encaisse constaté après la clôture des livres du mois passé. Si à l'occasion de cette visite on a pu établir que, des paiements, des dépenses irrégulières ont eu lieu, le « ratchounospi-

tatch » demandera sans délai aux tribunaux ordinaires que les garanties soient prises sur les biens du comptable et en avertira la Cour. Quand il aura recueilli des preuves suffisantes à la charge du comptable responsable il déposera contre lui une plainte aux bureaux de la Cour (art. 64 du règlement du 17 octobre 1898).

« Mesna Kontrola » examine chaque mois les comptes définitifs des comptables déjà liquidés et payés, comme la Cour des Comptes le fait à la fin de l'exercice budgétaire ; de manière, qu'à cette époque elle puisse être en mesure d'envoyer à la Cour un rapport détaillé avec observations (art. 57 § 4, loi du 1^{er} mai 1892).

Pour certains services publics la Cour peut ordonner, que cet examen des comptes au cours de l'exercice du budget ait lieu dans un autre délai. Ce sont particulièrement les postes et télégraphes, les Directions des Monopoles, des Chemins de fer, de la Douane, etc.

Cet examen mensuel des comptes définitifs des comptables a été institué pour deux raisons : 1^o dans le passé il est arrivé souvent, et ceci se produit quelquefois à l'époque contemporaine, que les comptes des comptables n'ont pu être examinés que plusieurs années après l'année budgétaire à laquelle ils se rapportent. L'inconvénient de cette pratique était le suivant : quand on constatait une irrégularité, il

était difficile d'établir exactement à qui incombait la faute, ou quand pour une raison quelconque on n'avait pas pu faire recouvrer à l'État l'argent qui était irrégulièrement sorti des caisses, le Trésor devant subir un préjudice ; 2° ce procédé présente des avantages pour le comptable lui-même. Si après l'examen de ses comptes, Mesna Kontrola ne lui adresse aucune observation, il est presque sûr d'avoir régulièrement manié les deniers publics ; autrement s'il avait commis une faute involontairement ou par ignorance il aurait pu la répéter toute l'année sans s'en douter. Par ce procédé la faute est rectifiée tout de suite. Puis, si la Cour des Comptes ne devait examiner ses comptes que plusieurs années plus tard, il aura moins de soucis et d'inquiétudes au sujet de la régularité de ses comptes, que Mesna Kontrola a déjà examinés.

Dans ce but, ratchouinoispitatch (examineur des comptes) rechercherons si toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses portent leur visa. Ils s'assurent que, d'après les comptes qui leur sont soumis, toutes les recettes et dépenses ont été régulièrement enregistrées dans les livres de comptables. Quant aux chiffres reproduits dans les comptes des comptables, ils vérifient l'exactitude de ceux-ci en les rapprochant de leur comptabilité (partiyalnik).

Si au cours de ses vérifications Mesna Kontrola constate des irrégularités, elle adressera au comp-

table ses observations. Si le comptable ne rectifie pas ses comptes, Mesna Kontrola lui adressera de nouvelles observations et avertira en même temps son chef de service. Si la nouvelle réponse n'est pas satisfaisante pour ratchouinoispitatch, il déposera une plainte à la Cour des Comptes contre le comptable (art. 64 § 8 du règlement du 17 octobre 1897). En même temps il demandera aux tribunaux, que des mesures de sûreté soient prises sur les biens du comptable.

Dans les services où le contrôle est exercé par plusieurs ratchouinoispitatch (examineurs des comptes), ils sont tenus d'envoyer à leurs chefs à la fin de chaque mois, un rapport sur les faits relevés au cours de leurs vérifications. Le chef y joint son propre rapport et envoie le tout avant le 5 de chaque mois, au plus tard, à la Cour des Comptes.

Dans les services publics où l'on manie le matériel appartenant à l'Etat, Mesna Kontrola a pour mission de vérifier quelles sont les qualités et quantités du matériel acheté, si l'acquisition et la vente du matériel ont été faites en conformité avec des marchés passés et les procès-verbaux de l'adjudication. S'il y constate une irrégularité, il en avisera les chefs de service et la Cour des Comptes.

A la fin de l'année budgétaire les ratchounoispitatch vérifieront de nouveau les comptes annuels des opérations de caisse des comptables d'après les

examens mensuels déjà faits au cours de l'exécution du budget.

En envoyant les comptes pour la super-révision, les examinateurs des comptes doivent les accompagner des rapports, dans lesquels ils attirent l'attention de la Cour des Comptes, qui ayant été l'objet de leurs observations ont été rectifiés ; ainsi que sur ceux où au contraire, les irrégularités signalées n'ont pas été corrigées.

De même les examinateurs des comptes sont tenus de réviser à la fin de l'année, si tous les biens, meubles et immeubles de l'Etat, ont été bien administrés. Dans ce but ils compareront l'inventaire de l'année passée et s'assureront que tous les objets acquis au cours de l'année ont bien été inscrits dans les registres.

La Caisse Centrale du Trésor est l'objet d'un contrôle spécial passé par la Cour des Comptes tous les ans après la clôture des opérations de cette Caisse. La Cour délègue l'un de ses membres et quelques examinateurs des comptes pour vérifier sur place la conformité de l'état de l'encaisse avec les livres de la comptabilité.

Le contrôle des comptables est relativement bien organisé en Serbie. A côté du contrôle administratif plutôt médiocre, les comptables sont très étroitement surveillés par les organes de la Cour des Comptes, par leur participation aux vérifications mensuelles de

l'état d'encaisse dans les caisses et par leurs examens des comptes des comptables même au cours de l'année. A l'époque où les comptes parviennent à la Cour, ils ont été déjà examinés une fois, et la Cour n'a qu'à faire la super-révision.

Hormis ces attributions générales Mesna Kontrola possède, auprès de certains publics, des attributions spéciales. La Cour des Comptes fait installer ses organes partout où se font d'importantes rentrées et sorties des deniers publics. C'est pourquoi elle a conféré à ses organes placés dans ces services des pouvoirs plus larges. Ces services publics sont : le Ministère des Finances, le Ministère de la Guerre, la Direction des Douanes, la Direction des Chemins de fer, la Direction des Fonds (Ouprava Fondova) et l'Arsenal Militaire de Kragujevatz.

Au Ministère des Finances Mesna Kontrola a pour mission de veiller à ce que les recettes destinées au paiement des annuités des emprunts d'Etat, soient véritablement employées à l'amortissement de la dette publique ; que les intérêts soient payés dans les termes convenus ; de contrôler l'émission des obligations d'Etat, et le paiement des coupons ; et de surveiller l'émission des bons du Trésor.

Au Ministère de la Guerre Mesna Kontrola doit contrôler aussi les opérations de la « caisse des invalides » et la distribution des secours.

A la Direction des Douanes de Belgrade, Mesna Kontrola vérifiera tous les jours la comptabilité du caissier. Elle s'assurera que les recettes de la douane ont été régulièrement enregistrées dans les livres et remises à la Caisse Principale de la Douane. Elle a pour mission aussi de contrôler, si les livres des magasins sont en conformité avec les marchandises en dépôt aux magasins ; si les agents douaniers remplissent leurs fonctions avec la diligence et le zèle voulus ; elle devra prévenir le chef de la Douane, aussitôt qu'elle aura constaté une irrégularité chez les comptables. Si le chef de la Douane ne donne aucune suite à sa plainte, Mesna Kontrola en avvertira immédiatement la Cour des Comptes.

A l'Imprimerie d'Etat, à la Direction des Monopoles, à la Direction des Chemins de fer et à l'Arse-nal Militaire de Kragouyiévatz, Mesna Kontrola doit vérifier, si le matériel acheté a été livré conformément aux clauses des marchés passés avec les fournisseurs tant au point de vue de la qualité qu'à celui de la quantité ; de contrôler l'emploi du matériel, de vérifier si tous les outils, machines et autres objets techniques ont été inscrits dans l'inventaire, si les salaires des ouvriers sont régulièrement payés.

5° Les vérifications extraordinaires des caisses. On a vu qu'au cours de l'exécution du budget les comptables sont soumis au contrôle permanent de Mesna Kontrola, qui porte tantôt sur les opéra-

tions de caisse, tantôt sur l'examen des comptes.

Outre ce contrôle ordinaire les comptables sont exposés à recevoir de temps en temps, à l'improvisite, la visite des envoyés spéciaux de la Cour des Comptes pour la vérification de l'état de l'encaisse de leurs caisses. A ces vérifications sont soumis non seulement les comptables qui manient les deniers publics, mais aussi ceux qui administrent les biens et le matériel de l'Etat. Ce contrôle porte sur toutes les caisses de l'Etat, ainsi que sur les caisses qui n'appartiennent pas à l'Etat, mais seulement sont placés sous son contrôle.

La vérification extraordinaire des caisses a lieu sur la décision de la Cour des comptes. Les fonctionnaires, que le président a chargé de cette mission, prennent le nom de « Commissaires de la Cour des Comptes ». Les Commissaires sont désignés ordinairement parmi les examinateurs des comptes de la Cour. Si la Cour des Comptes ne dispose pas du nombre nécessaire des examinateurs des comptes pour les envoyer avec cette mission, et que la caisse ou que le matériel à vérifier ne présente pas une grande valeur, le président de la Cour pourra solliciter du Ministre dont relève le comptable visé par la Cour, la désignation d'un de ses fonctionnaires pour opérer cette vérification.

A cet effet le président de la Cour donne pleins pouvoirs au commissaire, qui est tenu de garder le

secret absolu sur la mission qui lui a été confiée, sous peine d'être l'objet des mesures disciplinaires. Il pourra être puni de la privation de traitement pendant trois mois ou de la perte de son poste (Art. 81 loi du 1^{er} mai 1892).

Les pleins pouvoirs, ne peuvent être délivrés au commissaire en aucun cas à titre général. La mission du commissaire doit être bien précisée et la caisse visée exactement désignée.

La procédure de l'examen de la caisse est la suivante : Le commissaire aussitôt arrivé à l'endroit désigné, doit se présenter au chef du service et lui montrer ses pleins pouvoirs. Après quoi il mettra immédiatement la caisse et les livres sous scellés. Le Chef de service a la faculté d'assister à la visite du commissaire. La mission du commissaire consiste à examiner, si toutes les recettes et dépenses ont été portées sur les registres, si l'argent encaissé par le comptable se trouve dans la caisse ; si les sommes enregistrées comme payées sont sorties effectivement de la caisse. A la fin il constatera, si l'état de l'encaisse est conforme aux livres de la comptabilité.

Si le commissaire n'a aucun reproche à faire au comptable au sujet de la gestion des fonds d'Etat, il remettra à sa disposition, les livres et l'argent pour la continuation de son travail normal, et adressera un rapport à la Cour en ce sens.

Si au contraire il constate des irrégularités, par

exemple, si l'état de l'encaisse ne correspond pas aux chiffres des opérations arrêtés dans les livres du comptable, le commissaire retirera de la caisse l'argent nécessaire pour les paiements journaliers, pour ne pas gêner la marche habituelle du service et apposera les scellés sur le reste.

Puis le commissaire examinera les livres et registres de la comptabilité, les comparera avec les documents relatifs aux recettes et dépenses. Dans son rapport à la Cour, le commissaire signalera les irrégularités et abus qu'il aurait découvert au cours de ces recherches. La Cour apprécie les faits relevés à la charge du comptable, et s'il y a lieu, elle ordonne au commissaire de déposer une plainte contre le comptable. Alors l'affaire suit la marche normale, comme quand il s'agit d'une vérification des comptes ordinaires. Si le commissaire découvre, qu'il manque de l'argent ou du matériel, il exigera du comptable de payer immédiatement le déficit. En cas de refus, il prendra auprès des tribunaux ordinaires toutes les garanties sur les meubles et immeubles du comptable. Si ces biens ne constituent pas la garantie suffisante, ou si le commissaire a des preuves des abus, il ne lui remettra pas la caisse, mais en prévient la Cour qui décidera si le fonctionnaire pourra continuer à rester à son poste.

Jusqu'ici on n'a parlé que des opérations relatives aux dépenses publiques. Dans les lignes qui suivent,

on expliquera, comment est établi le contrôle des opérations des recettes publiques.

En matières de *recettes* le contrôle des opérations des comptables est exercé par les mêmes autorités que pour les comptables des dépenses. Ajoutons, que aux degrés supérieurs, les fonctions du payeur et du comptable des recettes se trouvent réunies entre les mains de la même personne. Les fonctions du percepteur et du receveur sont remplies par des agents spéciaux.

Les comptables chargés du recouvrement des impôts et des centimes additionnels, sont les « poreska odélénja » (dont le rôle correspond à celui des receveurs en France), et dans certaines communes, les présidents des Conseils municipaux, qui remplissent les mêmes fonctions que les percepteurs en France.

Chez nous chaque contribuable possède un « livret des contributions », sur lequel les agents préposés au recouvrement des impôts marquent le montant des impôts perçus, la date de la perception et le numéro de leur registre sur lequel ces agents inscrivent provisoirement ces opérations. Ensuite ils les transcrivent dans « poreska knyga » (livre des contributions). Toutes les recettes recouvrées dans les communes du même arrondissement se centralisent dans « poresko odelenyé » (il existe un poresko odelenyé par arrondissement), qui les ins-

crits dans son livre « sreska poreska knyga » (le livre des contributions de l'arrondissement.

Poreska Odelenya transmettent ces livres tous les mois avec l'argent encaissé à Okrougena Balgaïna (Trésorier payeur général), laquelle se trouve au chef-lieu du département. Okrougena Blagaïna vérifie si ces écritures concordent avec les sommes d'argent encaissées. C'est donc un contrôle exercé par les remises d'argent périodiques des comptables subordonnés aux comptables supérieurs. Chaque okrougena blagaïna centralise les recettes provenant de tous les arrondissements du même département, que lui envoient « poreska odelenya ». Aussitôt que le caissier aura enregistré dans ses livres, les pièces justificatives des recettes, Mesna Kontrola vient pour apposer son visa sur chacun de ces documents. A son visa sont soumises toutes les recettes publiques qui rentrent dans les caisses de l'Etat. Mesna Kontrola les inscrit toutes dans son livre « Partiyalnik ».

Les vérifications mensuelles de l'état des encaisses par le chef de service ont lieu, en présence de Mesna Kontrola, comme en matière des dépenses. La mission de ce contrôle consiste à examiner, si toutes les pièces justificatives ont été régulièrement inscrites sur les livres du comptable, et si l'argent et portefeuille trouvés dans la caisse concordent avec le total des recettes arrêté dans son registre.

En cours d'exercice Mesna Kontrola procède tous

les mois à l'examen des comptes et des recettes des comptables. A cette occasion elle les compare avec ses livres et vérifie si toutes les pièces justificatives portent son visa et si le montant des recettes dans les comptes concorde avec les documents des recettes. Mesna Kontrola constate la régularité des opérations du comptable en apposant son « vu » et la signature sur le livre du comptable.

Lorsque au cours de ces vérifications elle constate des irrégularités chez le comptable, elle s'efforce de les faire rectifier au moyen de ces premières observations et au besoin des secondes observations adressées à ce sujet au comptable. Si les réponses du comptable ne la satisfaisent pas, elle déposera une plainte contre lui à la Cour des Comptes, laquelle décide des suites qu'il faut donner à ces démarches.

Toutes « Okrougena blagaïna » envoient au Ministère des Finances les bordereaux des comptes et des recettes réalisés par elles au cours du mois.

Les Directions autonomes telles que la Direction des Monopoles, la Direction des Chemins de fer, la Direction des Douanes etc., envoient également au Ministère des Finances les comptes mensuels des recettes encaissées par elles. De cette façon la Direction Générale de la Comptabilité Publique est constamment tenue au courant de la marche du recouvrement des recettes budgétaires dans tout le pays.

D'après les prescriptions formelles de la Constitu-

tion et de la loi du 6 mars 1910, les agents du fisc ne doivent procéder qu'à la perception des impôts et taxes autorisés par « Narodna Skoupchtina » (la Chambre des Députés). Une disposition en ce sens est insérée chaque année dans la loi des finances.

Cette loi contient toujours la prescription que l'on ne doit pas confectionner des rôles ou tarifs, ni opérer le recouvrement, par les organes de l'Etat ou les organes des Directions Autonomes, d'aucun impôt, centime additionnel ou taxe ou autres contributions, dont la perception n'a pas été autorisée par la Chambre. Les comptables qui passent outre seront punis de la perte de leur grade ou poste, et répondront matériellement des sommes d'argent ainsi perçues.

Le contrôle des recettes est insuffisant surtout dans la phase qui précède l'opération de centralisation des recettes dans les « Okrougena blagaïna ». Aussi, faudrait-il nommer des contrôleurs spéciaux, qui, par des visites inopinées s'assureraient sur place de la régularité des opérations, des présidents des Conseils municipaux et des « Poreska odele-nya ».

En effet par la loi des finances de 1912 on a prévu la nomination de 17 inspecteurs avec la mission de contrôler exclusivement les opérations des recettes. Mais comme on avait oublié de fixer leurs traitements, les nominations n'ont pu avoir lieu. Par la

loi du 5 mai 1911 sur la réglementation de la Direction générale de la Comptabilité publique, on a prévu de nouveau la nomination des contrôleurs des opérations de recettes.

Le Contrôle du public. — En dehors du contrôle des opérations financières exercé par les autorités publiques compétentes, suivant les prescriptions des différentes lois et règlements, il existe un contrôle, qui, bien que n'émanant pas des pouvoirs organisés, est capable d'influencer l'ensemble de la politique budgétaire d'un gouvernement, c'est le contrôle de l'opinion publique.

La grande discrétion et le mystère profonds qui enveloppaient souvent les opérations financières de l'ancien régime étaient l'une des causes de la mauvaise situation de nos finances publiques. La clarté et la publicité de l'état des finances publiques, rendues ainsi accessibles au contrôle de tous les contribuables sont une preuve de la bonne gestion des finances de l'Etat. Pour tenir les contribuables au courant de l'exécution du budget, et de la marche des recettes et dépenses publiques, la loi du 6 mars 1910, article 137, a prescrit, « qu'au cours de l'année et pendant l'exécution du budget, les extraits des comptes des recettes et dépenses publiques doivent être publiés tous les mois au *Journal Officiel* (Srpske Novine) par les soins du ministre des Finances ».

Cette publicité du contrôle du budget exerce une influence bienfaisante sur le crédit de l'Etat. Elle provoque les critiques de l'opinion publique et sa collaboration à une œuvre d'intérêt général.

SECTION IV

LE CONTROLE POSTÉRIEUR A L'EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER

La Cour des comptes

(Glavna Kontrola)

La Cour des comptes joue un rôle très important au cours et à la fin de l'exécution du budget, auquel elle est très étroitement liée par le contrôle préventif qu'elle exerce sur les ordonnateurs, le contrôle judiciaire des comptables et la vérification de l'état de l'encaisse des caisses publiques.

Il est d'autant plus nécessaire de dire quelques mots au sujet de cette institution, que, en quelque sorte elle cristallise et personnifie le contrôle financier en Serbie. Le mot du contrôle du budget évoque instantanément à notre esprit l'idée de la Cour des Comptes. L'ordre et la prospérité de nos finances publiques dans les dernières années sont dus en partie à la vigilance et à l'action énergique de la Cour.

La Cour des Comptes agit comme auxiliaire du Parlement. Ses pouvoirs sont très étendus. Elle a deux pouvoirs distincts : le premier, est le pouvoir de juridiction sur les comptables, qu'elle juge au point de vue de leur responsabilité pécuniaire envers le Trésor, et le second, est un pouvoir de contrôle assez large sur les ordonnateurs.

A l'égard des ordonnateurs la Cour exerce le contrôle préventif des ordonnancements des paiements et en fin d'exercice son contrôle se manifeste par l'examen du Compte Général des Finances et par ses observations sur l'ensemble des opérations des ordonnateurs et sur la gestion financière du pays.

Son contrôle à l'égard des comptables s'exerce au cours de l'exécution du budget, par les examens mensuels des comptes par intermédiaire de ses organes, Mesna Kontrola, et par les vérifications extraordinaires de l'état de l'encaisse des caisses publiques.

Le trait caractéristique de l'organisation de la Cour des Comptes est qu'elle a été créée sur la base de la décentralisation. En vertu des dispositions de l'article 102 de la Constitution de 1903 la Cour des Comptes a été chargée de veiller à ce que le pouvoir exécutif, au cours de l'exécution du budget, ne dépasse pas le crédit prévu au budget, et à ce qu'il ne soit opéré aucun transfert de crédits d'un chapitre budgétaire à un autre.

Pour mieux accomplir cette mission, la Cour des

comptes délègue des Mesna Kontrola auprès de tous les services publics où s'opèrent d'importants mouvements de deniers publics. Mesna Kontrola peut être composée d'un ou de plusieurs individus. Ceci dépend de l'importances de la caisse auprès de laquelle Mesna Kontrola est placée.

Pour faciliter cette tâche de la Cour notre législateur a ordonné qu'aucun document relatif aux recettes et dépenses ne sera juridiquement valable, s'il ne porte pas le visa de Mesna Kontrola.

Par cette décentralisation on a beaucoup simplifié, facilité, et surtout accéléré le travail de la Cour.

Ainsi la Cour sera à même de pouvoir rapidement examiner, vérifier et rectifier dans les délais prévus par les loi, les comptes de tous les comptables ainsi que le Compte Général des Finances.

Il existe une seule Cour des Comptes pour toute la Serbie, ainsi on a l'avantage d'assurer l'unité de l'interprétation des lois et règlements sur la comptabilité publique et l'observation rigoureuse de ceux-ci. En même temps la Cour aura la possibilité de dégager les résultats de l'ensemble et de formuler sa critique de la situation générale de l'Etat.

L'organisation actuelle de la Cour des comptes a été prévue par la Constitution de 1888 laquelle a été modifiée par la Constitution de 1903 actuellement en vigueur (art. 179-181.) En la plaçant sous l'égide de la Constitution laquelle garantit l'indépen-

dance de ses membres (conseillers) et le libre exercice de leurs fonctions, l'Assemblée Constituante a voulu rendre cette haute institution aussi solide que possible et empêcher que ses principales bases puissent être l'objet de modifications ultérieures en vertu des dispositions des lois ordinaires ou de simples décisions du pouvoir exécutif.

Les présidents et les conseillers (Tchlan) de la Cour sont inamovibles. Leur inamovibilité est garantie par la Constitution, ils ne peuvent être révoqués qu'en vertu d'un jugement des tribunaux ordinaires, et ne peuvent être déplacés sans leur consentement écrit. Ils ne peuvent être mis à la retraite que s'ils sont accompli quarante ans de services, atteint soixante-cinq ans d'âge, ou s'ils sont en proie à une grave maladie les empêchant de faire leurs services.

Cette disposition constitutionnelle leur garantit une complète indépendance envers les ministres, qu'ils sont appelés à contrôler. En même temps leur autorité se trouve rehaussée vis-à-vis des justiciables dont ils ont à juger les comptes. Ainsi, libres de toutes influence ou pression possible de la part de l'Administration, ils sont en situation d'accomplir avec une complète impartialité les devoirs que la Constitution leurs assigne.

Le président et les conseillers de la Cour des Comptes sont élus par le Parlement. Le Parlement ne peut pas porter son choix que sur une liste de candi-

dates proposés par le Conseil d'Etat. Cette liste contient un nombre de candidats double de celui des places vacantes. De cette façon on a voulu empêcher que l'élection des membres de cette haute institution ne soit influencés par des considérations d'ordre politique. On peut dire que la Cour est appelée à agir en qualité de mandataire du Parlement. Ce fait doit renforcer l'autorité de la Cour dans l'exercice de son contrôle vis-à-vis du Gouvernement. L'élection des candidats à la Cour doit être confirmée par un décret du roi rendu sur la proposition du président du Conseil des ministres.

La Cour des Comptes ne fait partie d'aucun ministère. Elle ne relève que nominalement du président du Conseil des ministres, dont les pouvoirs à l'égard de la Cour sont très limités.

La Cour des Comptes est composée d'un président, quatre Tchlan (conseillers), d'un secrétaire, d'un certain nombre de ratchounoispatch (examineurs des comptes), auditeurs, archivistes et copistes.

Le président a le rang de Conseiller d'Etat. Les Tchlan ont le rang de conseillers de la Cour de Cassation. Le secrétaire, les examinateurs des comptes, les auditeurs et le reste du personnel sont choisis par le président du Conseil des ministres sur une liste dressée par la Cour et comprenant un nombre de candidats double de celui des places vacantes. Les candi-

ets choisis par le président du Conseil sont nommés officiellement par décret du roi. Les conseillers, au point de vue disciplinaire, sont soumis à la juridiction de la Cour de Cassation, laquelle est saisie par le président de la Cour des comptes ou le président du Conseil des ministres (art. 31 de la loi du 1^{er} mai 1892). Ceci est contraire à la disposition de l'article 144 § 5 de la constitution de 1903, d'après laquelle le Conseil d'Etat est le tribunal disciplinaire pour tous les fonctionnaires. Dans la compétence de la Cour de cassation ne rentre que les juges des tribunaux ordinaires. On a justifié cette dérogation à la constitution par le désir du pouvoir législatif d'assurer plus d'indépendance à la Cour dans l'accomplissement de sa mission.

La Cour des comptes délibère sur toutes les affaires juges les comptes, collectivement, en séances. Suivant la nature des affaires on distingue deux sortes de séances : séances plénières et séances ordinaires.

Les séances plénières se compose du président, de quatre conseillers et du secrétaire. Elles n'ont lieu que sur la convocation du président. Dans ces séances la Cour examine le Compte Général des Finances, élabore son rapport pour le Parlement et rédige ses observations à adresser aux ministres, elle examine les contrats relatifs aux emprunts publics, etc. Elle décide des mesures d'ordre disciplinaire contre les comptables et le personnel de la

Cour. Enfin elle prend des décisions judiciaires, dans les cas exceptionnels où aucune décision n'a pu être prise en séance ordinaire à cause du partage des voix.

Les séances ordinaires se composent d'un président, de deux conseillers et d'un secrétaire. Ces séances sont consacrées aux affaires d'ordre judiciaire. Les jugements des comptables y sont prononcés.

CHAPITRE II

Le contrôle des comptables

Lorsque le budget a été exécuté et la clôture des comptes faite, il faut établir, si la volonté du législateur a été bien respectée, quant à l'emploi des crédits autorisé par lui et si les lois et règlements afférant à la gestion des fonds publics ont été scrupuleusement observés par les comptables.

On n'a pu confier ce contrôle à l'Administration, parce que dans les cas de conflits avec les comptables, l'Administration aurait été juge et partie dans la même affaire. On ne pouvait non plus confier ce contrôle au Parlement seul parce qu'il n'a ni le temps nécessaire, ni la compétence technique, ni l'impartialité politique.

Aussi a-t-on dû investir du pouvoir de juger les comptes des comptables, dans tous les pays civilisés, une magistrature indépendante, qui échappe à toute influence des Gouvernements et du Parlement, c'est-à-dire la Cour des Comptes.

Un second contrôle après coup est nécessaire pour

vérifier en détail les comptes des comptables, car malgré la surveillance exercée au cours de la gestion, par les supérieurs hiérarchiques, inspecteurs des finances et organes de la Cour des comptes, des irrégularités ont pu échapper à tous ces agents. Ce sera à la Cour des comptes de dire le dernier mot.

La mission de la Cour consiste à vérifier la régularité matérielle de la dépense au moyen des pièces justificatives produites ; elle n'a pas à apprécier les causes des dépenses.

1° LA PRÉSENTATION DES COMPTES. — Tous les comptables de l'Etat sont justiciables de la Cour. Sa compétence s'étend sur les comptables des deniers ainsi que sur les comptables de matériel. Ils sont tenus d'envoyer leurs comptes à la Cour avec toutes les pièces justificatives avant la fin du mois d'avril, c'est-à-dire quatre mois au plus tard après la fin de l'année budgétaire. (l'Art. 22 de la loi du 1^{er} mai 1892). Pour la caisse centrale du Trésor, la Caisse de la Direction des chemins de fer, en raison de l'importance des comptes à produire, ce délai a été prolongé par la même loi jusqu'à la fin du mois de juin (art. 23 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Les comptables ont la faculté de demander à la Cour des Comptes la prolongation du délai fixé par la loi pour la production des comptes en prouvant que, pour des raisons graves ils ne peuvent envoyer les comptes avant la fin du mois d'avril. Ils doivent

solliciter cette autorisation à une époque suffisamment avancée leur permettant en cas de réponse négative, de présenter encore leurs comptes dans le délai légal.

Lorsque un comptable est empêché de rédiger ses comptes à cause d'une longue maladie ou pour une autre cause, par exemple la fuite, privation de liberté, etc., etc., la Cour des Comptes en chargera un autre comptable (Art. 27 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Si un comptable n'a pas envoyé les comptes dans le délai légal ou les a rédigés irrégulièrement, ou s'ils sont illisibles, ainsi que s'il n'a pas fourni de réponses aux questions et observations de la Cour, il sera puni d'une peine disciplinaire prononcée en séance plénière et qui pourra varier entre la réprimande et la privation du traitement pendant trois mois. Contre les décisions de la Cour, il n'y a pas d'appel possible. Si la Cour n'obtient pas de comptes réguliers même après cette mesure, elle ordonnera à un autre fonctionnaire de rédiger les comptes aux frais du comptable coupable.

La Cour enregistre les comptes par ordre de leur date d'arrivée dans le « livre des comptes à vérifier ». Les comptables sont tenus de joindre aux comptes tous les livres, bordereaux, pièces justificatives classés d'après la division du budget en chapitres et articles, et prescrits pour la tenue de la comptabilité et la rédaction des comptes (Art. 29 du règlement du 27 octobre 1897).

Les comptes sont dressés par gestion et doivent présenter la situation de la caisse et du portefeuille au commencement de l'année budgétaire, le 1^{er} janvier, les recettes et les dépenses réalisées au cours de l'année et l'Etat de la caisse à la fin de l'année budgétaire le 31 décembre ;

2° *La distribution des comptes.* — C'est le président de la Cour qui distribue les comptes aux examinateurs des comptes en vue de la vérification de ces comptes. Il pourra leur fixer un délai dans lequel ils devront avoir terminé le travail (Art. 36, loi du 1^{er} mai 1892).

Par une dérogation à cette disposition tous les comptes présentés à la Cour, sont divisés en quatre groupes et chaque groupe est remis à un conseiller, qui doit surveiller les opérations de ces comptes. A l'occasion de la division des comptes en groupes on s'efforce de ranger tous les comptes de la même administration dans le même groupe. A chaque conseiller est adjoint un certain nombre d'examineurs de comptes ;

3° *Examen des comptes.* — La troisième phase a trait à l'examen des comptes par les examinateurs des comptes. Ceux-ci ont à vérifier, si les comptes ont été dressés et accompagnés des pièces justificatives régulières, si les paiements ont été faits en conformité avec les crédits budgétaires, etc. Au sujet de chaque compte, ils sont tenus de faire un rapport.

Lorsque les erreurs constatées ne dépassent pas le traitement annuel du comptable, les examinateurs des comptes, leur adresseront les premières observations. Si le comptable visé par ces observations les accepte, il est tenu de combler immédiatement le déficit et de rectifier les fautes commises dans ses calculs. Dans le cas contraire, le comptable est tenu d'envoyer sa réponse dans le délai prescrit par la Cour. Si sa réponse n'est pas satisfaisante, parce qu'il n'a pas réussi à se justifier, la Cour lui adressera une deuxième observation avec le délai fixé pour la deuxième réponse.

En fixant des délais pour les réponses du comptable, on tiendra compte du délai général de deux ans prescrit pour l'apurement de tous les comptes. Si le comptable garde le silence ou s'il ne parvient pas à se justifier ratchounoispatch déposera contre lui une plainte à la Cour, laquelle statuera sur son cas. Cependant lorsque les irrégularités découvertes ne peuvent pas être rectifiées au moyen de la correspondance, la Cour des Comptes convoquera le comptable, par l'intermédiaire du ministre compétent, afin qu'il vienne s'expliquer devant elle.

Lorsque la vérification a été terminée, soit parce que le compte ait été régulier, soit qu'il ait été rectifié à la suite des premières ou secondes observations, soit que les points contestés aient été tranchés par la décision de la Cour, l'examineur des comptes

est tenu de faire un rapport au sujet de chaque compte.

Le compte ayant été révisé par l'examineur des comptes, le Président de la Cour, remet ce compte au Conseiller (Tchlan) du groupe auquel il appartient, en vue de la révision du travail de ratchounoisпитatch et de la vérification de légitimité des observations du ratchounoisпитatch.

Si le Tchlan au cours de la révision d'un compte constate que l'examineur des comptes ne l'a pas régulièrement vérifié, il en référera au président de la Cour, qui désignera un autre examineur des comptes, pour réviser de nouveau le compte entier ou une partie seulement. L'examineur des comptes coupable sera l'objet d'une mesure disciplinaire.

Au contraire si le Conseiller n'a aucune observation à faire, il confirmera par sa signature, la régularité du compte et le restituera au Président. La décision au sujet de ce compte sera prise par la Cour en séance ordinaire;

4° *Les jugements des comptes.* — Lorsque l'examineur des comptes aura rassemblé suffisamment de preuves établissant les abus et les irrégularités à la charge du comptable, il adressera un rapport écrit à la Cour des Comptes. Ce rapport sera accompagné des preuves et examiné par la Cour en séance ordinaire. Si la Cour se solidarise avec l'examineur de comptes, elle prendra une décision, par

laquelle elle ordonnera certaines mesures administratives et judiciaires contre le comptable, lesquelles mesures entraînent des conséquences ayant trait à la personne et aux biens du comptable :

1^o Le comptable est privé de l'exercice de ses fonctions et on lui retient la moitié de son traitement, jusqu'à l'arrêt définitif de la Cour ;

2^o Des sûretés sont prises sur ses biens jusqu'à concurrence des sommes, dont l'emploi n'a pu être justifié par le comptable. Les tribunaux ordinaires sont tenus de donner immédiatement suite favorable à une demande de la Cour à ce sujet. Si les biens du comptable ne présentent pas la garantie suffisante, la Cour demandera sa mise en état d'arrestation et en avertira le ministre dont relève le comptable (art. 46, loi du 1^{er} mai 1892).

Toutes ces mesures se justifient par la nécessité de sauvegarder les intérêts de l'Etat. Le premier arrêt de la Cour est provisoire, de même que les conséquences qu'il entraîne.

Chaque compte est l'objet de deux arrêts : un arrêt provisoire et un arrêt définitif.

La même procédure est appliquée, lorsque les irrégularités sont relevées au cours des vérifications extraordinaires par des commissaires de la Cour des Comptes.

Après l'instruction de l'affaire, l'examineur des comptes ou le commissaire déposera une plainte à

la Cour et il prendra les fonctions du Ministère Public. Le comptable essayera de se justifier et fournira toutes les explication à la Cour dans le délai fixé par elle. Après intervient l'arrêt définitif de la Cour, pris en séance ordinaire.

Par son jugement, la Cour ou bien, déclare le comptable quitte envers le trésor, ou bien elle le déclare en débet et le condamne à rembourser au trésor la perte qu'il lui a fait subir (art. 97 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Toute la procédure d'instruction et de jugement du procès devant la Cour des Comptes, ne comporte en principe, aucun paiement de taxe. Mais lorsqu'un comptable a été déclaré en débet par la Cour, il est condamné au paiement des taxes et de tous frais causés par son procès (art. 188 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Si au cours de la vérification des comptes on s'aperçoit, que le comptable a commis des abus, prévus par le Code criminel, la Cour interrompra le cours du procès et sursoiera à sa décision sur la question de responsabilité civile, jusqu'à ce que les tribunaux ordinaires aient connu de la première question. Cependant si les tribunaux ordinaires négligent cette affaire et ne prennent aucune décision à ce sujet, ou s'ils acquittent le comptable, la Cour des comptes pourrait dans quinze jours en appeler à la Cour de Cassation.

Les comptes de tous les comptables doivent être examinés et jugés deux ans au plus tard après la fin de l'année budgétaire à laquelle ils se rapportent. Pour que ce contrôle soit efficace, il faut qu'il agisse rapidement et dans le plus bref délai possible après l'exécution du budget. Autrement les responsabilités s'effacent et la sanction perd de son effet pratique. D'ailleurs il est aussi dans l'intérêt des comptables que le jugement intervienne rapidement, car aussi longtemps que leurs comptes ne sont pas apurés, le poids des hypothèques et privilèges de l'Etat pèse sur leurs biens et ils vivent dans l'incertitude au sujet de la régularité de leurs comptes.

Après l'examen des comptes, la Cour des Comptes peut renoncer à réclamer le remboursement des sommes d'argent dues au Trésor : si elle a la conviction, que les poursuites contre le comptable resteront vaines et sans aucun résultat pratique ; ou si elle possède des renseignements des autorités compétentes, que le comptable ne pourra pas s'en acquitter, dans les cas, du déficit de 50 dinars dans les comptes dont le montant ne dépasse pas 5.000 dinars, ou du déficit de 150 dinars dans les comptes de plus de 5.000 dinars.

Voies de recours

Les arrêts définitifs de la Cour des comptes sont susceptibles d'un recours en cassation seulement

quand l'affaire jugée dépasse la somme de 100 dinars. Le recours en cassation peut être intenté devant la Cour de cassation dans les quinze jours qui suivent le jugement. Il peut être basé seulement sur la violation des formes et de la loi. Si la Cour de cassation casse l'arrêt, elle ne pourra pas le remplacer par une nouvelle décision, mais renverra simplement l'affaire à la Cour des Comptes pour être l'objet d'un nouvel arrêt. Si elle a des raisons pour maintenir son premier arrêt, la Cour des Comptes en fera part à la Cour de Cassation dans la lettre qui accompagne le dossier. Si la Cour de cassation ne reconnaît pas le motif invoqué par la Cour des Comptes, elle lui rendra l'affaire avec des observations, lesquelles la Cour des Comptes doit accepter.

En Italie aussi le recours en cassation est intenté devant la Cour de Cassation. Le recours peut être intenté pour excès de pouvoir ou incompétence en raison de la matière.

En France c'est le Conseil d'Etat qui est compétent pour les arrêts de la Cour des comptes. Si l'arrêt est cassé, l'affaire est renvoyée devant la Cour des Comptes pour être l'objet d'un nouvel arrêt.

Pour le jugement des comptes ce sont le Code civil et le Code de la procédure civile qui sont en usage devant la Cour des comptes et devant la Cour de cassation, en Serbie.

Les arrêts de la Cour des comptes peuvent être

l'objet d'un recours en révision devant la Cour elle-même. La révision peut avoir lieu sur l'initiative de l'examineur des comptes ou sur la demande du comptable ou d'autres personnes intéressées. La révision peut se faire dans deux cas :

1° Lorsqu'on a découvert une irrégularité dans le compte apuré;

2° Quand on a démontré que les abus ont été commis par le comptable ou l'examineur des comptes. (Art. 120 de la loi du 1^{er} mai 1892.)

Dans ce cas les dispositions du Code de procédure civile relative à la demande de révision du procès sont applicables à la demande de révision des comptes.

La révision peut être autorisée, si le demandeur produit des nouvelles preuves à l'appui de sa demande.

L'exercice du recours en révision est soumis au délai de 10 ans. Ce délai commence à courir du jour où l'arrêt définitif a été prononcé. Ce délai passé, aucune révision n'est plus possible.

La demande en révision d'un jugement des comptes ne doit être acceptée que si l'examineur des comptes désigné par la Cour comme Ministère Public donne un avis favorable.

Contre les décisions de la Cour, par lesquelles elle rejette une demande en révision, les demandeurs peuvent déposer une plainte à la Cour de

Cassation, à condition que l'affaire jugée dépasse la somme de 100 dinars. Toutes les autres décisions de la Cour des Comptes sont définitives.

Les décisions de la Cour des Comptes sont souveraines et inattaquables dans ce sens, qu'en dehors du recours en cassation devant la Cour de Cassation, ils n'appartiennent à aucune autorité de les changer ou de les modifier. Ni le Roi ni les Ministres ne peuvent gracier ou exonérer le comptable déclaré en débet par la Cour. Le ministre des finances n'a pas le pouvoir de déclarer comme irrégulière une opération relative aux recettes ou dépenses publiques, que la Cour a jugée régulière.

Exécution des arrêts de la Cour des Comptes

Les arrêts de la Cour sont exécutés par les soins du ministre des finances, à qui la Cour communique tous ses arrêts de condamnation. Au Ministère des Finances, il est tenu un livre, dans lequel on inscrit tous les jugements de condamnation. Les arrêts de la Cour sont exécutoires. En conséquence le ministre des finances, pour faire rentrer le débet dans les caisses de l'Etat, n'a qu'à faire exécuter l'arrêt sans avoir à lui donner force exécutoire.

L'ordre de responsabilité

Pour toutes les irrégularités et dommages causés au Trésor par les agents qui ont coopéré à l'exécu-

tion du budget, et gère les fonds et le matériel appartenant à l'Etat, sont déclarés responsables par la loi devant la Cour des comptes. Ces agents sont les comptables, les ordonnateurs et les examinateurs des comptes (Art. 111 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Donc en premier lieu sont responsables les agents qui ont manié les fonds et le matériel de l'Etat, c'est-à-dire les comptables. En deuxième lieu, viennent les ordonnateurs, dans les cas où leur responsabilité a été prouvée, mais seulement dans la proportion où le débet ne pourrait être payé par le comptable.

Les examinateurs des comptes et les conseillers de la Cour, qui ont fait la nouvelle révision des comptes ainsi que les commissaires extraordinaires de la Cour, deviennent responsables dans le cas où l'on pourra prouver une irrégularité ou l'insouciance de leur part dans la vérification des comptes, des caisses et du matériel (Art. 114 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Les comptables sont responsables : quand on constate un déficit dans les caisses ou le matériel de l'Etat qu'ils ont gérés, lorsque par leur négligence ou l'inobservation des prescriptions légales en matière de recouvrement des recettes et le paiement des dépenses, le Trésor aura subi un préjudice (Art. 112 de la loi du 1^{er} mai 1892).

Comme on voit, les termes employés ci-devant

par la loi, pour définir et déterminer les cas de responsabilité des comptables, sont généraux et englobent tous les cas particuliers, où leur responsabilité peut être engagée, et dont on a parlé dans les chapitres précédents.

Autres attributions de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes est investie du pouvoir de prononcer des peines disciplinaires contre les comptables, le personnel de la Cour et les ordonnateurs secondaires. Ces peines varient de la simple primande à la condamnation de la perte du traitement trimestriel. Les fautes des comptables qui mettent en jeu l'exercice de ce droit de la Cour, sont les fautes dont la nature est peu grave, par exemple, les comptes n'ont pas été présentés dans les délais fixés par la loi, les ordres de la Cour n'ont pas été exécutés à temps ou pas du tout, et en général, toutes les irrégularités dans les comptes pour lesquelles le Code criminel ne prévoit pas une sanction plus grande.

En dehors des attributions générales dont on vient de parler, la Cour des Comptes en possède d'autres, qui quoique ne se rapportant pas directement au contrôle du budget, peuvent exercer une influence sur le cours de son exécution. Ainsi la Cour est souvent entendue, à titre consultatif, par les ministres sur les différentes questions budgétaires. Elle est

tenue de leur fournir des explications et de leur donner son avis, par exemple : « Sur le sens et la portée qu'il faut donner à certains crédits prévus au budget, sur les dépenses faite ou à faire, et en général sur toutes les questions relatives à la sortie de l'argent des caisses de l'Etat » (Art. 95 § 4 de la loi du 1^{er} mai 1892).

La Cour des Comptes donne son avis aux ministres au sujet des mesures qu'il convient de prendre pour perfectionner et simplifier la comptabilité publique et pour assurer la bonne gestion des deniers publics. Sur ce point la Cour est simplement consultée par les ministres, qui ne sont pas tenus de suivre son avis.

La Cour des comptes peut, sans y être invitée, faire des observations aux ministres dans toutes les questions concernant la comptabilité publique, la gestion des recettes et dépenses publiques et, en général, l'emploi et la garde des deniers et du matériel de l'Etat. Toutes ces observations, qu'elles soient acceptées ou non, ainsi que les réponses des ministres, la Cour les communique, par l'intermédiaire du Président du Conseil des ministres au Parlement. Dans les questions importantes si la Cour ne se contente pas de la réponse des ministres, elle pourra en saisir le Conseil des ministres qui aura à trancher le conflit. Sa décision devra être exécutée.

La Cour est chargée de liquider les pensions des

fonctionnaires. En France c'est le Conseil d'Etat qui exerce cette fonction.

La Cour des comptes vérifie, si les dépenses faites avec les fonds provenant des emprunts publics, ont bien été appliqués à l'objet auquel l'emprunt a été destiné, etc..

Les crédits non soumis au contrôle de la Cour

Chaque année sont prévus au budget des crédits pour des buts confidentiels (fonds secrets). On trouve de ces crédits au Ministère des Affaires Etrangères, au Ministère de la Guerre et au Ministère de l'Intérieur.

Leur emploi échappe au contrôle de la Cour des Comptes. C'est le Président du Conseil des ministres qui est investi de l'exercice de ce contrôle.

Pour terminer ce chapitre sur le contrôle des comptables, on dira en résumé, qu'au cours de l'exécution du budget, les comptables sont soumis au contrôle de l'Administration et au contrôle permanent des organes de la Cour des Comptes, ainsi qu'aux visites des Commissionnaires extraordinaires de la Cour. Après l'exécution du budget, intervient le contrôle répressif de la Cour des Comptes. Ce contrôle est exercé individuellement sur les comptes de chaque comptable. Par les jugements de la Cour, la responsabilité pécuniaire des comptables se trouve dégagée ou engagée,

suivant qu'ils ont été déclarés quittes ou en débet envers le Trésor.

Les décisions libératoires de la Cour sont de la plus haute importance pour les comptables, parce qu'elle délivre leurs biens des hypothèques et privilèges légaux, et les proclame des hommes honnêtes, qui ont loyalement exercé leurs fonctions.

CHAPITRE III

Le contrôle des ordonnateurs

§ 1. — *Le Compte Général des Finances*

Le contrôle administratif est représenté par les comptes des ministres envoyés au ministre des finances qui conduisent à l'établissement du Compte Général des Finances.

C'est au Parlement qu'appartient le vote des crédits budgétaires et des crédits supplémentaires et extraordinaires en cours d'exercice. C'est au Parlement également que revient logiquement le droit de vérifier l'emploi de ces crédits et de contrôler la gestion financière du Gouvernement. En votant les crédits, le Parlement n'a rempli qu'en partie l'une de ses principales fonctions qui doit être achevée par la vérification de l'exécution du budget. Il est évident que la Chambre ne pourrait s'acquitter de cette tâche, que si elle avait devant elle un compte général résumant toutes les opérations de l'exercice.

A cet effet, le gouvernement est tenu de présenter au Parlement à la fin de l'exercice, le compte de

sa gestion financière. Le Parlement vérifiera, si les ministres se sont conformés aux prescriptions budgétaires, si les crédits prévus n'ont pas été dépassés et s'ils ont bien été appliqués aux besoins fixés par le budget. Le budget n'est qu'un acte de prévision des recettes à recouvrer et des dépenses à effectuer, tandis que le Compte Général des Finances représente les recettes et les dépenses réalisées. C'est la forme définitive du budget exécuté.

Les résultats obtenus que nous montre le Compte Général, sont d'une importance capitale pour la politique financière du gouvernement. Ce compte révèle l'importance respective des différentes sources de revenus ; il découvre les bons côtés et les côtés faibles des divers services de l'administration des finances ; il montre avec quelle exactitude ont été prévues les recettes et les dépenses publiques.

Le Compte Général des Finances est d'une grande utilité pour le Parlement, parce que sur la base de ce compte et des observations de la Cour des Comptes, il pourra exercer son droit de contrôle vis-à-vis des ministres.

Lors de la discussion des recettes et des dépenses du projet du nouveau budget, le Parlement trouvera dans le Compte Général une base réelle pour savoir quels sont les ressources véritables du pays et ses besoins réels.

Le Parlement pourra s'inspirer aussi du Compte

Général pour décider que telle réforme soit exécutée dans telle branche ou dans l'ensemble de l'administration.

Pour que la Chambre des Députés puisse se prononcer en pleine connaissance de cause sur l'Administration financière du gouvernement, le compte général doit être aussi complet que possible et conforme aux écritures publiques. « Toutes les recettes et dépenses publiques doivent figurer au budget et dans le compte général des Finances » (Art. 173 de la Constitution de 1903).

Le Compte Général des Finances est l'œuvre du ministre des Finances.

Chaque ministre fait rédiger par le chef de comptabilité de son département le compte annuel des recettes et des dépenses réalisées dans son ressort depuis le 1^{er} janvier jusqu'au 1^{er} décembre. Il l'envoie à la Direction Générale de la Comptabilité Publique au ministère des finances. En même temps sont envoyés les comptes des Directions autonomes : Direction des Monopoles, Direction des Chemins de fer, etc.

La comptabilité générale du Ministère des Finances, au cours de l'exécution du budget est déjà tenue au courant de toutes les recettes encaissées et de toutes les dépenses effectuées dans tout le territoire de l'Etat. Elle les centralise toutes dans ses livres, les dépenses dans le livre « rashodnik » (les dépenses),

les recettes dans le livre « prihodnik » (les recettes). Les chiffres contenus dans ces livres sont comparés avec les comptes des ministres. Le Compte Général des Finances est rédigé sur la base de ces deux livres.

Les dépenses engagées avant le premier décembre et payées jusqu'à la fin de l'exercice c'est-à-dire jusqu'au 31 mars, sont insérées dans le Compte Général des Finances. Comme les paiements de ces dépenses sont effectués par la Caisse centrale du Trésor, celle-ci est en mesure de les relever dans le Compte Général, puisqu'il doit être rédigé seulement avant le 1^{er} juillet.

Les dépenses faites sur les crédits supplémentaires et extraordinaires accordés au cours de l'année budgétaire, sont inscrites aussi dans le Compte Général des Finances dans un compte spécial.

Le compte doit être présenté dans un délai aussi rapproché que possible de la date de l'expiration de l'exercice pour que les responsabilités établies puissent être mises facilement en jeu. Dans ce but le législateur a prescrit, que le Compte Final et le Compte Général des Finances doivent être rédigés avant le 1^{er} juillet au plus tard de l'année suivante et immédiatement remis à la Cour des Comptes pour son examen (Art. 135 loi du 10 mars 1910).

Ainsi les dépenses et les recettes figurent dans le Compte Général des Finances divisé seulement en chapitre.

L'exercice du contrôle n'est guère possible que si le compte général présente la même force que le budget. Aussi la loi prescrit-elle que « le Compte Général doit conserver la forme et la division du budget en chapitres et articles (Art. 133 de la loi du 6 mars 1910). On verra plus loin, que cette dernière disposition légale, quant à la division des recettes et dépenses en articles dans le Compte Général, n'a pu être exécuté en pratique, parce que la tenue de la comptabilité des livres n'est pas encore perfectionnée au point de pouvoir reproduire ces détails.

En même temps, que le Compte Général des Finances, devait être rédigé par les soins du ministre des Finances, le Compte Final des recettes et dépenses publiques. Le Compte général des Finances par sa teneur et son volume est bien plus étendu et complet que le Compte Final, parce qu'il englobe non seulement toutes les opérations des recettes et dépenses budgétaires, mais aussi toutes les opérations exécutées en vertu des dispositions de la loi des finances ou d'autres lois votées en cours de l'année budgétaire, et les opérations des caisses publiques. En un mot, le Compte Général des Finances doit reproduire le tableau complet de toutes les opérations financières faites au cours de l'exercice. Jusqu'ici le Compte Final des recettes et dépenses publiques n'a pas été rédigé comme un volume distinct.

Le Compte Général des Finances est un volume qui va toujours en grandissant, dont le dernier pour l'année 1912 compte environ 500 pages.

Par la loi du 6 mars 1910 article 134, sont énumérées les opérations que doit décrire le Compte Général des Finances. Ce sont :

A) Les Chiffres des recettes et dépenses prévus au budget ;

B) Les sommes des recettes et dépenses votées par le parlement au cours de l'année budgétaire ;

C) Les chiffres des recettes réellement encaissées et des dépenses définitivement payées ;

D) Les différences entre les recettes et dépenses prévues au budget et les résultats effectifs ;

E) Les recettes recouvrées et les dépenses effectuées pour le compte des années précédentes ;

F) Toutes les recettes et les dépenses de l'Etat quels qu'en soient la source et le caractère, avec la somme des bons du Trésor en circulation ;

G) Le total de l'état des encaisses de toutes les caisses de l'Etat le jour de la clôture des livres et la situation de la « drgeavna gotovina » (l'Actif de l'Etat) ;

H) Toutes les opérations financières effectuées au cours de l'année en question.

Les comptes spéciaux des différents services publics sont joints comme annexes au Compte Général des Finances à titres d'explications.

Depuis que la loi du 6 mars 1910 sur la Comptabilité publique a été mise en vigueur, on a publié deux Comptes Généraux des Finances. La Direction générale de la Comptabilité publique n'est pas encore en état de pouvoir reproduire dans le Compte Général tous les renseignements exigés par la dite loi. Cela ne tient nullement à la mauvaise volonté des gouvernements. Il faut en chercher la cause surtout dans le mode de la tenue de la comptabilité publique, qu'on n'a pas eu le temps, à cause des deux guerres de 1912 et 1913, de réorganiser complètement.

Pour établir la situation des encaisses de toutes les caisses de l'Etat à la fin de l'année budgétaire, toutes les caisses départementales (okrougena blagajna) sont tenues d'envoyer au Ministère des Finances les comptes annuels de toutes leurs opérations relatives aux recettes et dépenses publiques. Dans ces comptes, ils doivent décrire :

1° La situation de la caisse à la date du 1^{er} janvier, c'est-à-dire l'argent provenant de l'année écoulée ;

2° Le total des recettes encaissées au cours de l'année, c'est-à-dire la somme dont elles ont été débitées par le ministre des Finances ; si ces recettes n'ont pas été suffisantes pour le paiement des dépenses, combien d'argent elles ont reçu de la Caisse centrale du Trésor ;

3° Les montants des paiements faits pour le compte des différents Ministères ;

4° L'état de l'encaisse à la date du 31 décembre.

Le Compte Général ne mentionne pas les droits constatés au profit des créanciers de l'Etat, ni en matière de recettes les droits constatés au profit de l'Etat pour les contributions restant à recouvrer.

Il faut espérer, que toutes ces lacunes seront bientôt comblées, dès que l'accomplissement des réformes à l'ordre du jour et la réorganisation des Caisses publiques seront achevées.

§ 2. — *Le contrôle des ordonnateurs*

Nous avons vu, que notre législateur a organisé plusieurs contrôles des opérations budgétaires des ministres et ordonnateurs en général. Qu'il n'a point voulu les laisser agir librement, ni leur permettre d'employer à leur fantaisie les crédits budgétaires et d'enfreindre impunément les prescriptions légales, et qu'il a pris soin d'établir leur responsabilité et de les déclarer matériellement responsables de tous les abus et irrégularités, qu'ils auraient commis volontairement ou par négligence au cours de l'exécution du budget, contrairement aux dispositions des lois et règlements sur la comptabilité publique. Les cas de cette responsabilité sont déterminés par la loi du 1^{er} mai 1892 article 112. C'est la Cour des Comptes qui doit la mettre en jeu.

La responsabilité des ordonnateurs est prévue par la dite loi dans les quatre cas suivants :

1° Si l'ordonnateur n'a pas vérifié régulièrement et à temps la caisse qui est placée sous son contrôle ou, si en cas d'irrégularité constatée, il a négligé de prendre des mesures nécessaires pour la rectifier ;

2° S'il a délivré des ordonnances de paiement contrairement aux lois en vigueur, il en répond solidairement avec le comptable ;

3° S'il a confié le maniement des deniers publics ou du matériel à des agents, qui n'ont pas qualité pour exercer cette fonction et qui ne sont pas nommés par décret royal ;

4° Lorsqu'il a négligé de prendre les mesures nécessaires dans le cas, où son attention a été attirée par le comptable sur le préjudice, que le Trésor risquait de subir au cours du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses.

Lorsque la Cour juge que la responsabilité de l'ordonnateur doit être mise en jeu, elle pourra demander immédiatement aux tribunaux ordinaires des garanties sur les biens de l'ordonnateur, de même que sur les biens du comptable et examinateur des comptes.

Toutefois la Cour des Comptes n'envisagera la mise en jeu de la responsabilité d'un ordonnateur, que si le comptable coupable et condamné, ne

peut pas dédommager le Trésor du préjudice qu'il lui a fait subir.

Quant à la responsabilité du ministre, particulièrement prévue par la loi du 6 mars 1910 article 58, il en sera parlé plus amplement dans la cinquième section de cette thèse.

Le contrôle *a posteriori* de la Cour des Comptes sur les ordonnateurs comporte la vérification : que les autorités compétentes n'ont pas ordonnancé des dépenses sans crédits budgétaires, que les crédits alloués par le Parlement n'ont pas été dépassés et que des virements de crédits n'ont pas été opérés. Ces vérifications sont faites par l'intermédiaire de ses organes — Mesna Kontrola — et au moyen de l'examen du Compte Général des Finances.

Avant que le Compte Général des Finances soit soumis au Parlement pour être revêtu de sa haute sanction, il doit être envoyé à une autre autorité technique compétente pour vérifier sa régularité. Cette autorité est la Cour des Comptes.

La Cour des Comptes possède le contrôle judiciaire des comptables et le contrôle non judiciaire vis-à-vis des ordonnateurs. C'est elle qui déclare les premiers quittes envers le Trésor, les seconds sont déchargés de toute responsabilité par le vote de la loi de règlement.

Le Compte Général des Finances, imprimé par les soins du Ministre des Finances, est envoyé à la

Cour des Comptes vers le 1^{er} juillet. « Le Compte Général des Finances avec le Compte Final des recettes et dépenses publiques doit être rédigé avant le 1^{er} juillet et aussitôt envoyé pour vérification à la Cour des Comptes. Les comptes spéciaux des différents services publics sont joints au Compte Général des Finances à titre d'explication » (art. 135 de la loi du 6 mars 1910).

La Cour des Comptes agit comme auxiliaire du Parlement. Par ses vérifications elle prépare le terrain au contrôle législatif. La Cour est directement associée au contrôle du budget par l'intermédiaire de ses organes, Mesna Kontrola. La Direction générale de la Comptabilité publique est tenue de communiquer à Mesna Kontrola au ministère des Finances tous les relevés mensuels des recettes et dépenses publiques. De cette façon la Cour des Comptes est en état de suivre progressivement l'exécution du budget, et de pouvoir établir à un moment quelconque la situation de l'exercice. En même temps, elle reçoit le rapport mensuel de tous ses organes au sujet des examens des comptes des comptables.

Le Compte général des Finances est d'abord soumis au contrôle de la Mesna Kontrola du ministère des Finances.

Elle se borne à vérifier la concordance entre les chiffres du Compte général des Finances et les livres tenus dans ses bureaux. Après cet examen préalable

la Cour des Comptes procède à une nouvelle vérification. Dans ce but, elle charge un des Conseillers de se rendre avec quelques examinateurs des comptes au ministère des Finances, pour comparer le compte général des Finances avec les écritures de la Comptabilité Centrale et d'établir leur conformité.

Les irrégularités et erreurs constatées, au cours de ces vérifications, par la Cour des Comptes et Mesna Kontrola doivent être immédiatement rectifiées. Toutes ces irrégularités, qu'elles soient rectifiées ou non après les observations de la Cour, doivent être signalées dans son rapport au Parlement. Elle se bornera simplement à signaler à la Chambre des Députés, pour décision, les faits ainsi relevés, qui par leur nature et leur importance, échappent à sa compétence. Pour les autres, rentrant dans sa compétence, c'est elle qui prendra une décision.

Après, avoir terminé la vérification du Compte Général des Finances la Cour des Comptes en séance plénière, rédige son rapport au Parlement avec ses observations. Le Compte Général des Finances, auquel est joint le rapport de la Cour des comptes, revient au Ministre des Finances, qui le transmet au Parlement.

D'après la loi du 1^{er} mai 1892 article 16 « La Cour des comptes, dans son rapport au Parlement, donne son avis au sujet de la régularité, de l'opportunité et de la légalité de l'action des organes de l'Adminis-

tration en matière du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et de la gestion des biens de l'Etat ».

Le contrôle du Compte général des Finances est fait assez rapidement par la Cour des comptes. Il lui suffit d'un ou deux mois pour opérer la vérification.

Pareillement en Italie, la Cour des Comptes saisie du Compte général le 25 octobre, termine la vérification de ce document en un mois et le 15 novembre elle est en mesure de le transmettre au Ministre des Finances.

Notre Cour des comptes est tenue de rédiger son rapport au Parlement, et de l'envoyer, avec le Compte général des Finances vérifié, au Ministre des Finances jusqu'au 1^{er} octobre, c'est-à-dire neuf mois après la fin de l'année budgétaire.

Les rapports de la Cour sont ordinairement extrêmement brefs. Elle se borne à certifier la régularité et l'exactitude des chiffres qu'énonce le Compte général des Finances et sa conformité avec les livres de Comptabilité Centrale au Ministère des Finances, dont l'exactitude est aussi vérifiée. Il faut remarquer que toutes les fois que la Cour a essayé de composer un rapport plus étendu, de signaler les différentes irrégularités commises par l'Administration et d'attirer l'attention du Parlement sur les

défauts et imperfections des différents services financiers, elle s'est toujours heurtée à une opposition énergique des Ministres qui prétendaient que la Cour n'a pas le droit d'émettre de telles critiques. En somme, la Cour ne fait que de garantir la régularité du côté matériel — les chiffres — du Compte Général des Finances sans donner une critique d'ensemble des opérations financières de l'Administration.

La Cour des Comptes procède à l'examen du Compte général des Finances sans avoir vérifié préalablement les comptes individuels des comptables. Par conséquent elle n'est pas en état de rapprocher les résultats mentionnés dans le Compte Général des Finances avec ses arrêts sur ces comptes.

En Italie, il existe la même situation. A propos du Compte général italien, Monsieur M. Besson fait la remarque suivante : « Le contrôle législatif est donc mis en demeure de se prononcer cinq mois après la clôture de l'année financière. C'est là, sans doute un résultat digne d'éloge et que pour notre part, nous avons le droit et le devoir d'envier à l'Italie. Mais pour l'obtenir, le contrôle italien doit renoncer à l'incomparable garantie que procure en France le système des déclarations de conformité. Chez nous l'administration des ordonnateurs est vérifiée par l'examen de la gestion des comptables. » Plus loin il

dit : « Rien de pareil au delà des Alpes, les comptes individuels des préposés ne sont pas arrivés à la Cour, lorsqu'elle est appelée à contrôler le Compte Rendu Général du Ministère du Trésor. » (Besson, *Le contrôle des budgets en France et à l'Etranger*, p. 453).

A cette remarque de M. Besson, qui pourrait se rapporter à la Serbie, puisque la Cour des Comptes serbe examine aussi le Compte Général des Finances avant le jugement des comptes des comptables, on pourrait répondre, qu'en Serbie, la Cour des Comptes possède l'exercice du contrôle préventif de l'ordonnement des dépenses ; que ses organes examinent au cours de l'année les comptes mensuels des recettes et dépenses publiques de tous les comptables ; et que de cette manière les irrégularités et les infractions budgétaires sont soit empêchées, soit relevées et rectifiées à temps ; et que par conséquent la Cour des Comptes est à même de vérifier, quelques mois après la fin de l'année budgétaire, la régularité du Compte Général des Finances.

On a déjà dit, que la législation financière serbe, autorise en principe les virements des crédits entre les articles d'un même chapitre budgétaire sauf ceux interdits expressément par la loi des finances. Les ministres ordonnateurs sont tenus de justifier ces virements et d'en rendre compte au Parlement. La Cour des Comptes a le droit de les apprécier et de

donner à ce sujet son avis au Parlement. En pratique cette prescription de la loi n'est pas observée, et la Cour dans ses rapports au Parlement ne fait aucune allusion à ce sujet.

SECTION V

LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

La troisième et dernière phase du contrôle du budget est constitué par le contrôle parlementaire. Dans l'exercice de son droit de contrôle le Parlement se trouve aidé d'abord par le Ministère des Finances qui prépare le Compte Général des Finances, et ensuite par les vérifications de la Cour des Comptes.

Le contrôle parlementaire doit vérifier, si les ministres se sont bien conformés au cours de l'exécution du budget aux prescriptions budgétaires, c'est-à-dire si des dépassements des crédits ou des virements de crédits, ou des dépenses sans crédit ont été opérées. A cet effet, il demandera les justifications nécessaires aux Ministres. Suivant leurs réponses il les jugera, en même temps, que l'administration générale des finances du pays.

Le règlement définitif du budget est l'objet d'une loi spéciale. Le projet de la loi des comptes avec le Compte Général des Finances est présenté au Parlement, en même temps, que le projet du budget de l'année suivante, c'est-à-dire au début de l'ouverture

de la cession ordinaire, qui a lieu le 1^{er} octobre de chaque année (art. 135 de la loi du 6 mars 1910 et art. 173 et 181 de la Constitution de 1903).

La procédure pour le vote de cette loi est la même que celle pour le vote de projet du budget lui-même. La discussion du projet de budget et celle du projet de loi de règlement est précédée d'un exposé du Ministre des Finances.

Du fait que le projet de loi du règlement du budget est soumis au Parlement en même temps que le projet du nouveau budget, il y a des chances, pour que le législateur y attache beaucoup plus d'intérêt, que si la loi du règlement devait être votée plusieurs années plus tard. En même temps il est en mesure avant le vote définitif du nouveau budget, d'en tirer quelque profit, en se basant, sur les faits réels et sur une expérience récente.

En Serbie le vote de la loi de règlement doit avoir lieu avant le vote définitif du nouveau projet de budget. « Narodna Skoupchtina (la Chambre des députés) ne peut passer à la deuxième lecture du projet de la loi du budget qu'après avoir voté en seconde lecture le projet de loi du Compte Final des recettes et dépenses publiques avec le Compte général des Finances (loi de règlement) qui lui est soumis avec ce budget, et qu'après avoir pris, à ce sujet, une décision définitive ». (Art. 136 de la loi du 6 mars 1910.)

En vertu de cette disposition légale, le vote de la

loi de règlement se trouve assuré à temps et dans un délai très rapproché de l'année budgétaire expirée. De cette manière il devient facile d'établir les responsabilités pour toutes les infractions aux volontés du Parlement, commises au cours de l'exécution du budget.

Il est regrettable, qu'en pratique, le vote de la loi de règlement ne donne lieu à presque aucune discussion et qu'il soit voté au milieu d'un désintéressement presque absolu. Par là, notre Chambre malheureusement ne fait exception à la ligne de conduite, que suivent à ce sujet les parlements de presque tous les pays. La phrase bien connue d'un Ministre français : « Dans notre pays, le budget une fois voté, le Parlement ne s'en occupe plus », s'appliquerait bien, à notre pratique parlementaire en cette matière.

Cependant le fait que le vote de la loi de règlement ne donne pas lieu à discussion de notre Parlement, trouve en quelque sorte sa justification dans le rapport, qu'il existe entre la Chambre des députés et la Cour des Comptes. Les Conseillers de la Cour, étant élus par le Parlement, elle agit comme une sorte de délégué du Parlement, à qui il a confié le contrôle du budget, et en qui il a pleine confiance. Elle arrête le résultat définitif du budget, de sorte que le Parlement se basant sur le rapport de la Cour des Comptes, ne fait que revêtir de sa sanction le projet de la loi de règlement c'est-à-dire le

Compte général des Finances examiné par la Cour.

Une autre cause de cette pratique est que le rapport de la Cour des Comptes est très sommaire, et qu'elle y proclame simplement en termes généraux l'exactitude du Compte Général des Finances. Cependant le Parlement devrait trouver, dans ces rapports ou dans les annexes de ce rapport, des renseignements sur les moindres irrégularités commises ainsi que des propositions de réformes bien réfléchies, lesquelles émanant d'une autorité compétente, devraient être prises sérieusement en considération par le Parlement.

Si l'année budgétaire se termine par un excédent de recettes, le supplément va directement grossir « Drgeavnagotovina » (l'actif de l'Etat). Au contraire si le résultat est négatif, et s'il y a un excédent de dépenses, le Parlement par le vote d'une loi spéciale décidera comment sera comblé le déficit.

Par le vote de la loi de règlement le contrôle du budget se trouve définitivement terminé.

La responsabilité des ministres

La question de la responsabilité des Ministres a été posée chez nous lors du refus de la loi du règlement de 1902. C'est le seul exemple dans notre histoire parlementaire où la Chambre des députés n'a pas

voulu passer avec les yeux fermés sur les infractions budgétaires commises par les différents ministres.

Il s'agissait de dépassement de crédits budgétaires opérés d'après les ordres des ministres et sans autorisation préalable du Parlement, pour une somme de 1.503.097,04 dinards. Tous ces actes arbitraires du Gouvernement, la Cour des Comptes avait mis en lumière dans son rapport au Parlement et attiré son attention là dessus malgré l'opposition du Gouvernement. En même temps elle mettait cette somme à la charge des ministres responsables, jusqu'à ce que le Gouvernement ait obtenu le vote d'indemnité.

En dépit des dispositions précises de la loi sur la Comptabilité publique du 4 avril 1903, l'autorisation pour les crédits dépassés a été demandée sous forme d'une décision de la Chambre et non pas d'un projet de loi. Par deux votes, en date des 12 octobre 1904 et 4 février 1905, le Parlement a refusé d'accorder l'autorisation demandée par le Gouvernement.

Comme le Parlement n'a pas ordonné des poursuites contre les personnes responsables, en l'absence des prescriptions formelles des textes à ce sujet, on n'a pu donner aucune suite à ces votes.

D'après les dispositions de l'article 130 de la Constitution et de l'article 86 de la loi sur la procédure parlementaire, le ministre des Finances ne pouvait soumettre cette question de nouveau au Parlement au cours de la même session. Le 23 mars 1907, le

projet a été de nouveau présenté à la Chambre, mais on n'est jamais arrivé à le mettre à l'ordre du jour. Le projet a subi le même sort l'année suivante, où le Ministre l'avait envoyé par lettre du 9 février 1908. En 1909, le projet n'a pas paru devant le Parlement à raison des complications internationales provoquées par l'annexion de la Bosnie-Herzégovine par l'Autriche-Hongrie. Enfin la dernière fois le Parlement en fut saisi le 2 octobre 1910 ; et cette fois le projet « passa ». Mais il a suscité de vives critiques de la part de certain membres de l'opposition. Le ministre des Finances défendit le projet pour les deux raisons suivantes : d'abord, les changements fréquents opérés parmi le personnel des ministères ainsi que le fait, que plusieurs cabinets se sont succédés au pouvoir depuis 1902, ne permettent plus d'atteindre les auteurs de ces infractions budgétaires. Ensuite les dépenses ont été faites la plupart du temps pour les besoins réels du pays, quoique ne présentant par un caractère d'urgence.

A la séance suivante il disait : « La décision du Parlement par laquelle il a refusé de voter la loi du règlement est si vague et imprécise, que c'est à peine si on peut la comprendre aujourd'hui. Il a simplement rejeté la proposition de décision au sujet du Compte Général des Finances, sans fixer la procédure à suivre pour mettre en jeu la responsabilité des cou-

pables. Il a laissé dans le doute le point de savoir, si l'affaire était de la compétence de l'Administration, ou si c'est le Parlement ou la Cour des Comptes qui devait s'en occuper. Si le Gouvernement avait proposé le Compte Général à l'approbation du Parlement dans la forme prescrite par la Constitution et des lois, il me semble, que nous ne nous trouverions pas aujourd'hui en présence d'une situation aussi obscure. Il est malaisé pour l'Administration, de mesurer elle-même, en pareille circonstance, quelle est la sphère de sa compétence. C'était au Parlement de décider quelle suite il fallait donner à cette affaire, quelle autorité était compétente pour juger les coupables.

Lorsque le Parlement rejette un projet de loi de règlement il doit en même temps résoudre la question de savoir si les personnes responsables doivent être mises en état d'arrestation. »

Dans un autre passage du même discours, le ministre poursuivait : « A cette époque les agents de contrôle au Ministère des Finances étaient de simples fonctionnaires dont le sort dépendait de celui qu'ils devaient contrôler. Si nous voulions critiquer le passé, nous avons assez de temps pour cela, mais nous n'en tirerons aucun avantage ni résultat pratique, aussi je pense, que le Parlement devrait donner son approbation et voter ce projet de loi. » Après cette déclaration la Chambre a voté, donc huit ans

plus tard, le projet de la loi de règlement pour l'année de 1902.

Au cours de la discussion le ministre a déclaré, que seuls les ministres sont responsables devant le Parlement, et que le vote de la loi de règlement ne décharge que les ministres de toute responsabilité et non pas les fonctionnaires subalternes, qui pour des infractions aux prescriptions de la loi de comptabilité et de la loi du budget, restent responsables devant la Cour des Comptes.

De vives discussions qu'a provoqué au Parlement le vote de cette loi de règlement on se rend compte, combien est précieux un rapport dans lequel la Cour des Comptes dénonce au Parlement les actes arbitraires du Gouvernement en matière d'emploi des crédits budgétaires, et que le contrôle législatif peut devenir une réalité au lieu d'être une simple formalité.

La responsabilité civile des ministres est prévue par la loi du 5 mars 1891 sur la responsabilité des ministres, art. 9. » Hormis la responsabilité criminelle, le ministre est civilement responsable de tous préjudices qu'il a infligé soit à l'Etat, soit aux personnes privées.

Cette responsabilité en matière d'opérations budgétaires a été de nouveau proclamée par la loi du 6 mars 1910 sur la comptabilité publique (art. 58). Aux termes de la disposition de l'article 58, le

ministre, ainsi que tous les ordonnateurs, répondent matériellement de tous leurs actes commis contrairement aux dispositions de cette loi. A cet effet, la Cour des Comptes peut demander directement aux tribunaux ordinaires des sûretés sur les biens des ministres. Pour chaque mise en accusation et chaque demande de sûreté, la décision de la Cour des Comptes, prise en séance plénière est nécessaire. Cette décision de la Cour produira ses effets tant que le Parlement, juge suprême de toutes les opérations budgétaires des ministres, n'aura pas voté la loi de règlement.

Donc la Cour des Comptes a le droit de mettre en accusation les ministres devant les tribunaux ordinaires, même sans une autorisation de poursuite du Parlement. Si la Chambre veut dispenser les ministres accusés de la responsabilité civile, elle doit voter la loi de règlement.

Cette disposition de la loi du 6 mars 1910 est contraire aux principes généraux du droit public d'après lesquels, c'est au Parlement seul, qu'il appartient le droit d'ordonner des poursuites contre les Ministres responsables. Le Conseil d'Etat dans son rapport au Parlement au sujet du projet de loi sur la comptabilité publique de 1910 (en Serbie tout projet de loi, sauf le budget, avant d'être soumis aux délibérations du Parlement est préalablement examiné par le Conseil d'Etat), a refusé de reconnaître la compétence

des tribunaux ordinaires en cette manière, parce que « tous les actes des Ministres relatifs à l'exécution du budget sont d'ordre administratif et par conséquent échappent aux tribunaux ordinaires.

La Cour des comptes ne peut les juger non plus, bien qu'elle soit le Tribunal des comptes des administrations financières, puisqu'il est possible, que les dérogations aux prescriptions budgétaires soient inspirées par des raisons de salut public ou par des raisons politiques, tendant à faire acquérir à l'Etat un bien ou à lui éviter un préjudice, raisons que la Cour, comme Tribunal des comptes, n'a pas compétence pour apprécier. Par ses examens des jugements des comptes, elle n'a qu'à rechercher, si les lois sont bien appliquées mais non pas à faire de la politique ».

Les mesures prises en vertu de la disposition de l'article 58 et de l'accusation de la Cour des comptes, doivent cesser de produire leurs effets, lorsque le Parlement aura voté la loi de règlement. Ce vote parlementaire aura pour conséquence immédiate d'interrompre le cours du procès, d'annuler l'acte d'accusation de la Cour et la demande de sûretés sur les biens des accusés.

Par le fait que la responsabilité des ministres peut être mise en jeu avant toute décision du Parlement, à cet égard, on a voulu éviter deux situations, qui pourraient se présenter en pratique, s'il fallait attendre la

décision préalable du Parlement, pour organiser des poursuites contre les ministres responsables.

La première est celle, où le ministre accusé par la Cour des comptes, a derrière lui une majorité sûre au Parlement, qui n'autoriserait aucune poursuite contre lui ; où au contraire celle, le ministre étant renversé, des poursuites pourraient être ordonnées contre lui par un acte de vengeance politique.

La deuxième situation serait celle, où à cause des lenteurs administratives et parlementaires et du retard qu'on pouvait apporter au vote de la loi du règlement, la réalisation de cette responsabilité ministérielle serait en pratique rendue impossible.

Il paraît, que c'est dans les pays où le contrôle préventif est le mieux organisé, que la question de la responsabilité des ministres a été le plus solidement réglementée. « Chose remarquable », dit M. Besson, « ce sont les nations pourvues d'un contrôle préventif et où la nécessité d'une répression se fait le moins sentir, qui ont organisé avec le plus de rigueur la responsabilité ministérielle ». (Besson, *le Contrôle des budgets publics en France et à l'étranger*, p. 592).

Malgré tout on peut dire que la responsabilité civile des ministres n'est organisée, pour des raisons de droit ou de fait, nulle part d'une façon complète.

Dans les pays parlementaires où existe le contrôle préventif de la Cour des comptes, la responsabilité

des ministres ne se trouve nullement diminuée de ce fait. Ainsi en Italie, la responsabilité des ordonnateurs reste intacte « pour tout ce qui concerne la justification de la dépense et la constatation de la somme pour laquelle l'ordonnance a été délivrée » (art. 58 de la loi du 17 février 1884). Les ordonnateurs secondaires sont expressément déclarés justiciables de la Cour des comptes. Ils encourrent la condamnation pécuniaire, lorsqu'ils visent une ordonnance, par laquelle ils dépassent les crédits budgétaires, ou qui contient une fausse imputation de crédits, ou quand ils n'ont pas bien vérifié la cause ou la justification de la dépense.

En Belgique « les ordonnateurs sont responsables des paiements mandatés par eux contrairement aux lois et règlements d'administration » (Art. 18 de la loi du 15 mai 1846).

En France les lois posent le principe de la responsabilité civile des ministres, mais elle n'a pas joué, parce qu'on n'a pas fixé, quels tribunaux seraient compétents pour la mettre en œuvre.

En Angleterre la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs est mise en jeu devant les tribunaux du droit commun.

SECTION VI

PROPOSITION DE RÉFORMES. NOUVEAU PROJET DE LOI. CONCLUSION.

Notre législation budgétaire, bien qu'elle ait été récemment l'objet d'une profonde réforme (en 1910) est loin de résister à toute critique. En tout cas, la nouvelle loi marque un pas en avant, et constitue un notable progrès sur l'état de la législation financière préexistant. Ses mérites sont surtout d'avoir introduit chez nous deux principes fondamentaux et indispensables pour la bonne gestion des finances publiques : le principe de la séparation des fonctions des ordonnateurs et de celles des comptables, et le principe de l'unité fiscale des caisses de l'Etat. Malheureusement, cette loi fondamentale sur la Comptabilité publique serbe, ne pose dans la plupart des cas que des principes généraux, en laissant au ministre des Finances le soin d'organiser par des règlements et propositions de lois les institutions et les organes pour la mise en pratique de ces principes. Elle con-

tient de beaux principes, qui attendent pour être appliqués, que des nouveaux règlements et lois qu'elle prescrit sur plusieurs points, interviennent.

La première nouvelle loi qui est intervenue en exécution des prescriptions de la loi du 6 mars 1910 est la loi du 5 mai 1911 sur la « Réglementation de la Direction générale de la Comptabilité publique et d'autres directions financières », c'est-à-dire la loi qui devait organiser le Service de Trésorerie, et dont nous avons parlé au troisième chapitre de la deuxième section de cette thèse relative à l'exécution du budget. Cette loi n'est pas encore appliquée. Aussi est-il malaisé de la critiquer à fond, puisqu'elle n'a pas encore fait ses preuves, et à plus forte raison qu'elle n'est pas complète non plus. Par les dispositions de son article 33 on prévoit l'élaboration de nouveaux règlements, qui auront à résoudre les questions secondaires en vue de faciliter sa mise en pratique. C'est par l'application de cette loi qu'on devait introduire chez nous l'unité fiscale des caisses publiques. Il faut espérer, que cette loi nous fournira de bons résultats pratiques, quand elle sera complétée par les règlements promis, et lorsqu'on aura fait disparaître quelques contradictions qu'elle contient actuellement.

Parmi les causes de l'ajournement de la mise en pratique de cette loi, il faut citer les deux guerres que la Serbie a menées en 1912 et 1913 pour la libération de ses frères opprimés sous le joug ottoman.

Pendant ces années l'attention des autorités publiques fut absorbée par les préoccupations extérieures, et le personnel des services publics, à raison des obligations militaires, fut également réduit au strict minimum.

Quoiqu'il en soit, il est désirable que notre législateur s'arrête sur la voie où il s'est engagé, de légiférer par étape, sur les matières qui doivent faire l'objet d'une réglementation d'ensemble.

La faute en est à l'Administration aussi, qui s'est hâtée de présenter au Parlement un projet de loi sans étude d'ensemble, dans l'espoir de pouvoir le compléter plus tard par des règlements administratifs, qui dans la suite ont été long à élaborer.

Quelques circulaires ministérielles ont facilité récemment l'exécution de cette loi et en beaucoup de points l'exécution de la loi du 6 mars 1910.

Le contrôle des ordonnateurs est faible en Serbie. Le contrôle administratif est presque nul. Le contrôle sérieux et cependant d'une efficacité relative, est le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses exercé par les organes de la Cour des comptes. Le contrôle de l'engagement des dépenses est presque inexistant. Les dispositions de la loi du 6 mars 1910 à cet égard ne sont pas appliquées comme il faut, à défaut des fonctionnaires à qui serait confiée spécialement cette mission.

Le contrôle préventif de la Cour des comptes par-

vient bien à découvrir et à signaler les irrégularités des administrateurs, mais il est impuissant à les empêcher de se produire. Quand une dépense est engagée même irrégulièrement il faut bien que l'Etat la paie, son crédit l'exige, quitte à se retourner après coup contre les fonctionnaires responsables en vue du remboursement du préjudice, qu'ils ont fait subir au Trésor.

Par la loi du 6 mars 1910, à l'image de la législation financière française, on a renforcé chez nous le contrôle, que le comptable doit exercer sur les pièces que les créanciers de l'Etat lui présentent pour le paiement. L'organisation d'un contrôle sérieux de l'engagement des dépenses s'impose sans délai.

Nous n'avons pas besoin d'insister ici sur l'utilité et la nécessité de ce contrôle. Pour réprimer ces irrégularités le mieux est de les faire arrêter à leur source. Un autre avantage de ce contrôle est que les responsabilités encourues peuvent être mises rapidement en jeu.

Chez nous si on voulait confier l'exercice de ce contrôle à l'Administration, il faudrait nommer des agents spéciaux préposés uniquement au contrôle de l'engagement des dépenses. Autrement, on a vu qu'en France, des abus ont été commis par des fonctionnaires, qui étaient en même temps chargés de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses.

Les pouvoirs des contrôleurs de l'engagement des

dépenses devraient être plus larges que ceux conférés par l'art. 66 de la loi du 6 mars 1910 aux chefs de comptabilité.

D'après cette loi, ils ont à contrôler, pour la dépense proposée, « s'il existe des crédits autorisés et ouverts et si le crédit n'est pas dépassé. » Un contrôle aussi restreint est impuissant pour prévenir toutes les irrégularités possibles de la part des ordonnateurs.

Aussi nous pensons, qu'il faudrait confier à ces agents, outre le droit de contrôler l'imputation des crédits, le droit de voir si les dépenses ont été autant que possible exactement évaluées et, dans ce but ils devraient pouvoir exiger la communication des estimations et des pièces sur lesquelles sont basés les bureaux pour l'évaluation de la dépense, en vue d'empêcher les fausses évaluations. Pour éviter l'annulation des crédits certaines administrations sont portées à procéder à l'accomplissement des réformes que le Parlement n'a pas prévues lors du vote de la loi du budget. Par conséquent, les contrôleurs pourraient avoir la mission de vérifier, si les projets de dépenses sont en conformité avec les volontés du Parlement.

Pour assurer le libre exercice de ce contrôle il faut que, les agents qui en seront chargés, soient aussi indépendants que possible vis-à-vis des ministres, qu'ils sont appelés à contrôler. A cet effet par les

dispositions de la loi du 5 mai 1911 on prévoit, qu'il ne pourront être nommés que par le ministre des Finances. En pratique cette garantie ne s'est pas montrée toujours satisfaisante, parce qu'un ministre ennuyé et gêné par ce contrôle dans la réalisation de ses plans politiques, pourra facilement demander à son collègue, le ministre des Finances de le débarrasser d'un homme qui n'est pas « commode ».

Pour obliger les contrôleurs des dépenses engagées à accomplir leur mission consciencieusement et rendre leur contrôle plus efficace, on pourrait les déclarer personnellement responsables de leurs opérations, comme les accounting officers en Angleterre. Il semble que la loi du 6 mars 1910 par la disposition de l'article 62 a consacré ce principe indirectement, en rangeant ainsi dans la catégorie des comptables, « ceux qui accordent le visa et font des rapports au sujet de l'emploi des crédits autorisés par des lois et des dépenses engagées. » Nous savons, que par cette loi les comptables sont rendus responsables de toutes leurs opérations financières. Il est difficile de mesurer exactement la portée de cette disposition légale. En tout cas sa place n'est pas dans l'article 62. Ce point a également besoin d'être élucidé par une circulaire ministérielle ou un règlement de l'Administration.

On sait qu'en France, le contrôle préventif de l'engagement des dépenses tel qu'il est organisé

actuellement, est exercé par l'Administration elle-même, et n'a pas donné de résultats très satisfaisants.

Un projet de loi de M. Caillaux en date du 14 janvier 1914 faisait intervenir la Cour des comptes dans le contrôle de l'engagement des dépenses.

D'après ce projet, il devait être créé une nouvelle section spéciale de la Cour des comptes, qui aurait pour mission, d'apprécier les faits relevés par les contrôleurs techniques institués dans les divers ministères et de faire connaître au moyen de rapports rendus publics, son appréciation sur les faits graves qui lui seraient signalés. C'est une nouvelle preuve que l'auto-contrôle de l'Administration en cette matière ne suffit pas.

En 1911, M. Leroy-Beaulieu avait déposé sur le bureau de la Chambre, une proposition de loi tendant à organiser le contrôle préventif des dépenses. En cas de conflit entre le ministre et le contrôleur des dépenses engagées, la décision incriminée serait soumise au visa du Conseil des ministres, et au visa et à l'enregistrement de la Cour des comptes qui devait refuser d'accorder le visa, lorsque les dépenses prévues seraient supérieures aux sommes restant disponibles sur le crédit. Dans les cas de nécessité absolue et d'urgence, la Cour devrait se prêter à cette formalité, en informant de chaque cas les présidents des Chambres (Ch..., 7 juillet 1911, annexe n° 1140).

A propos du remède qu'on pourrait apporter à la pratique des dépassements des crédits budgétaires, M. Stourn disait : « les dépassements des crédits, si jamais toutefois ils trouvent leurs maîtres, ne seront refrénés que par l'intervention opportune de cette magistrature (Cour des comptes) survenant avant que le mal soit consommé » (Stourn, *le Budget*, p. 512).

Nous, personnellement, nous donnons notre préférence au système du contrôle préventif de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses exercé par la Cour des comptes rendus aussi solide que possible et d'accord avec le principe de la séparation des pouvoirs. A cause de l'indépendance et de la grande autorité dont jouit la Cour des comptes chez nous, ainsi que des résultats obtenus jusqu'ici par l'action de son contrôle préventif de l'ordonnancement, nous pensons que le contrôle de l'engagement exercé par elle, serait bien plus efficace, que s'il reste abandonné à l'Administration.

Il est évident que la Cour ne pourrait remplir cette tâche avec le personnel et fonctionnaires qu'elle possède actuellement, tant à raison de l'insuffisance de leur nombre que de l'état de leur instruction. Donc, il faut augmenter le nombre de ses agents et créer une nouvelle section pour l'accomplissement de cette fonction. La Cour n'aura pas de difficultés pour remplir cette tâche, étant donné que le montant

total des crédits budgétaires est environ de 220 millions de dinars. Son contrôle porterait exclusivement sur le côté financier des propositions d'engagement de dépenses et n'aurait pas à juger l'opportunité et l'utilité de la dépense. Il nous semble, que de cette façon le principe de la séparation des pouvoirs ne serait pas atteint, et que la marche habituelle des affaires de l'administration ne serait pas entravée.

On pourrait éventuellement imposer un délai à la Cour, dans lequel elle serait tenue de viser les projets de dépenses. Mais la Cour, étant étrangère à l'administration, n'aura aucun intérêt à retarder son contrôle. Bien au contraire, elle veillera, à ce que tout marche au mieux des intérêts de la nation.

Comme il pourra se produire que l'administration dans l'ignorance de l'état des crédits en cours d'exercice, se propose d'engager des dépenses supérieures aux crédits disponibles, que la Cour des comptes naturellement ne reconnaîtra pas, pour éviter la perte de temps qu'entraîneront la correspondance et les conversations échangées à ce sujet entre la Cour et le Ministère, il sera peut-être mieux de nommer dans chaque Ministère un organe de la Cour, qui au moyen de la comptabilité des dépenses engagées tenue par lui, pourra toujours mettre le Ministre au courant de l'état des crédits disponibles et par l'évaluation exacte lui expliquer les conséquences d'ordre financier, que la dépense pourra entraîner dans l'avenir.

Si à cause de la nature de la dépense on n'a pas pu l'évaluer exactement lors de son engagement, la faute n'en sera à personne, mais plus tard on sera obligé de demander des crédits supplémentaires.

D'après ce système les irrégularités et les abus des ordonnateurs seront moins nombreux et moins graves. Le contrôle de l'engagement des dépenses s'il ne peut pas empêcher d'une façon absolue les dépassements des crédits budgétaires, présentera au moins cet avantage, d'obliger les ordonnateurs de demander des crédits supplémentaires préalablement à l'engagement des dépenses.

Le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses devra aussi être confié à la Cour des comptes, parce que le premier sans le second ne serait pas efficace, puisque rien ne garantit que l'administration ne changerait pas plus tard soit le chiffre, soit l'imputation de la dépense.

La liberté de la Cour dans l'appréciation et le jugement des comptes dans le contrôle *a posteriori* resteront complets. La responsabilité des Ministres ne sera pas diminuée par ce système. Au contraire elle aura l'avantage de saisir tout abus ou irrégularité à sa naissance et de mettre immédiatement en jeu la responsabilité de l'agent coupable, même du Ministre, au moyen des dispositions de l'article 58 de la loi du 6 mars 1910, dont on a déjà parlé. Le système, même si l'on adoptait les reproches de ses

adversaires, vaudra mieux que celui de la responsabilité absolue des Ministres en théorie et nulle en pratique.

Nous n'avons tracé que les grandes lignes de ce contrôle, les détails dépendront des circonstances et des besoins de l'époque où l'on aura décidé de l'introduire chez nous.

En théorie aucun système de contrôle préventif n'est capable de résister à la critique. Il s'agit de choisir celui qui nous offrira les plus grands avantages. D'ailleurs, il n'est guère possible de créer une méthode universelle, qui s'imposerait d'elle-même à toutes les nations et à toutes les époques, comme le croyait jadis l'Ecole des Physiocrates.

2° *L'Inspection des Finances.* — Il faut renforcer le contrôle des comptables exercé par les inspecteurs des finances. Le nombre actuel des inspecteurs (trois) est manifestement insuffisant pour que la mission confiée à ce corps puisse être remplie utilement. Il faut, que le ministre des Finances responsable de l'équilibre budgétaire puisse par ses propres organes contrôler efficacement les agents comptables placés sous ses ordres. C'est pourquoi il est nécessaire d'augmenter le nombre des inspecteurs, de leur prescrire d'accomplir des tournées périodiquement, de les obliger, à leur retour, à rédiger des rapports plus détaillés et plus complets sur le résultat de leur mission et les défauts constatés dans le fonctionne-

ment des services qu'il vient de contrôler ; de les obliger également à signaler tous les abus, et à proposer les sanctions, et à suggérer les réformes qui leur semble devoir être accomplies. Il faut aussi, que les ministres des Finances attachent à leur contrôle une plus grande importance et manifestent un peu plus de considération envers leurs rapports.

3^o Il faut modifier le mode de la rédaction des rapports, que la Cour des comptes adresse au Parlement. Il faut y apporter des changements, quant à la forme et quant à leur contenu.

Les rapports laconiques de la Cour rendent le contrôle parlementaire illusoire et impossible. Le Parlement ne possédant pas de moyen pour pénétrer directement dans les détails de l'exécution du budget, c'est de la Cour des comptes, corps auxiliaire, chargée du contrôle minutieux du budget, qu'il attend un rapport, dans lequel seront consignées toutes les irrégularités commises par les ordonnateurs, sur lesquelles il doit porter le jugement définitif. C'est sur la base de ce rapport, que le Parlement jugera l'ensemble de la gestion financière du gouvernement. Or, si ces rapports sont rédigés seulement en quelques lignes, le contrôle de la Chambre n'est qu'une formalité, qui consiste à voter la loi de règlement sans discussion et sans demander aucune explication au gouvernement.

A cause de cette pratique criticable de la Cour des

comptes on ne peut accuser le Parlement de se désintéresser après l'exécution du budget, puisque cela n'est pas de sa faute. Nous avons vu, qu'une fois (en 1902) où la Cour des comptes lui a signalé dans son rapport les abus du gouvernement commis au cours de l'exécution du budget, que le Parlement a bien saisi leur gravité et n'a pas voulu les sanctionner par le vote de la loi de règlement. Finalement il s'était introduit chez nous une pratique d'après laquelle, c'était le ministre des Finances lui-même, qui dans son exposé sur le projet de la loi du budget, faisait la critique de son administration ainsi que de la politique financière du gouvernement, et alors naturellement il ne tarissait pas d'éloges à l'adresse de ses organes.

La Cour des comptes allègue pour sa défense, que le Gouvernement s'oppose à toute critique de ses opérations financières et que le ministre des Finances ne veut transmettre au Parlement que le rapport, dans lequel la Cour confirme la conformité du Compte général des Finances avec les écritures de la comptabilité centrale au Ministère des Finances.

Cependant le Gouvernement prétend que son attitude vis-à-vis de la Cour des comptes dans cette question n'est pas en opposition avec la loi du 1^{er} mai 1892 sur l'organisation de la Cour des comptes. Au terme des dispositions de l'article 16 de cette loi, la Cour, dans son rapport au Parlement, appréciera

et jugera la régularité et la légalité de l'action des autorités publiques dans les opérations relatives aux entrées et sorties des deniers publics et des biens de l'Etat. Suivant l'interprétation de cette prescription par le gouvernement, la Cour des comptes doit se borner à signaler seulement les irrégularités d'ordre comptable. Elle ne peut critiquer que la régularité et la légalité des opérations des comptables chargés du maniement des deniers et du matériel de l'Etat.

Cependant, on sait que les opérations matérielles des comptables du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses publiques, sont du ressort de la Cour des comptes, jugées par elles et non par le Parlement. Un rapport là-dessus pourra toujours servir au Parlement comme un renseignement sur l'observation et l'application des lois et règlements en matière de comptabilité publique par les comptables, mais en aucune manière ne servir à contribuer au jugement de la gestion de l'ensemble des finances publiques et de l'emploi des crédits budgétaires par les ministres.

D'ailleurs depuis le vote de la loi du 6 mars 1910, il y a pour la Cour une impossibilité matérielle de faire un rapport au sujet des opérations financières des comptables, puisque aux termes de cette loi, la Cour doit examiner le Compte général des finances vers le 1^{er} juillet, c'est-à-dire à l'époque où elle a à

peine commencé la vérification des comptes individuels, des comptables.

Par conséquent, il reste que la Cour des comptes, dans son rapport au Parlement, doit s'occuper des opérations financières des ordonnateurs et critiquer leur emploi de crédits budgétaires. De ce fait le principe de la séparation des pouvoirs ne sera pas atteint, puisque la Cour ne fera que critiquer l'action du Gouvernement en matière de l'exécution du budget, et que le jugement appartiendra au Parlement.

Il faut que ces rapports soient étendus et aussi complets que possible, que toutes les infractions aux règles budgétaires y soient bien mises en relief, ainsi que les remèdes proposés pour les prévenir une autre fois. Evidemment la Cour devrait être suffisamment renseignée sur les conditions dans lesquelles les crédits budgétaires sont appliqués aux dépenses. A cet effet les différents corps de contrôle, telle que l'inspection des finances, les contrôleurs de l'engagement des dépenses, etc., devrait lui communiquer leurs observations et leurs notes, ainsi que les rapports qu'ils ont déjà adressés au ministre des Finances.

Avant la rédaction définitive de son rapport, la Cour des comptes pourra adresser aux différentes administrations ses observations au sujet des irrégularités commises au cours de l'exécution du budget, et ces mêmes administrations seraient obligées de s'expliquer clairement dans leurs réponses au sujet

des faits incriminés. Pour éviter tout retard possible dans l'envoi des réponses, il faudrait fixer des délais à l'Administration. Les observations de la Cour et les réponses de l'Administration devraient être insérées dans le rapport de la Cour. Les observations peuvent être d'une grande utilité pour l'administration, puisque étant ainsi renseignée sur toutes les irrégularités commises en cours d'exercice, elle sera en état de prendre les mesures nécessaires pour en éviter le retour dans l'avenir.

Il faut que le contrôle de la Cour des comptes, devienne un contrôle effectif vis-à-vis des comptables et des ordonnateurs; en ce qui concerne ces derniers c'est le Parlement qui serait le juge suprême.

V. — Le Contrôle parlementaire serait plus efficace, s'il ne s'appuyait pas uniquement sur le rapport de la Cour des comptes. La Commission législative chargée d'examiner le projet de loi de règlement, devrait procéder elle aussi à des investigations personnelles, demander des éclaircissements à l'administration sur les points qui lui sembleraient suspects et enfin soumettre le résultat de ces recherches au Parlement.

VI. — Il serait très utile de constituer au Ministère des Finances un Comité consultatif des Finances composé de quelques conseillers de la Cour des comptes, du directeur et hauts fonctionnaires de la Direction Générale de la Comptabilité publique,

ainsi que des chefs de comptabilité dans tous les Ministères. Ce comité aurait pour mission d'étudier et de proposer au Ministre des Finances les réformes à accomplir dans les différents services de l'Administration financière, et de le seconder dans l'élaboration des projets de loi et règlements dont le but serait de compléter et de perfectionner notre législation financière actuelle, et notamment des projets de loi et règlements en exécution de la loi fondamentale sur la comptabilité publique du 6 mars 1910, et de réaliser ainsi l'unité et l'harmonie entre les différents textes.

VII. — Un projet de loi sur la réorganisation de la Cour des comptes a été élaboré en 1907. Ce projet est l'œuvre de la Cour elle-même, et a pour but de modifier plusieurs dispositions de la loi du 1^{er} mai 1892, dont les défauts ont été démontrés par l'expérience.

La tendance générale de ce projet est de soustraire la Cour des comptes à toute influence et à toute dépendance vis-à-vis de l'administration, et d'éviter ainsi toute contestation possible de la part de celle-ci quant à l'étendue de sa compétence.

Le but poursuivi par la Cour a été triple :

1^o Renforcer son autorité et assurer le respect absolu des décisions de la Cour dans ses rapports avec toutes les autorités publiques. Le projet ne reconnaît d'autres limites aux pouvoirs de la Cour des

comptes, que celles qui proviennent de son rapport avec le Parlement.

2° Transformer l'organisation intérieure de la Cour pour donner plus de rapidité à l'examen des comptes et entourer de plus de garanties le jugement des comptes. La Cour veut être complètement indépendante et seule compétente pour toutes les questions se rapportant à son organisation intérieure ;

3° Augmenter le personnel de la Cour et obliger les candidats à remplir les conditions spéciales qui garantissent une profonde connaissance technique des affaires, qui leur seront soumises plus tard.

La réorganisation de la Cour des comptes s'impose aussi à cause de la nécessité d'établir l'harmonie entre les prescriptions des nouvelles lois du 6 mars 1910 et 5 mai 1911 sur la comptabilité publique et de la loi du 1^{er} mai 1892 sur l'organisation de la Cour des comptes.

En vue d'assurer à la Cour des comptes l'autorité nécessaire dans l'exercice de ses fonctions de contrôle vis-à-vis de l'Administration, le projet de loi contient quelques dispositions, suivant lesquelles certaines décisions d'ordre administratif seront obligatoires dans tous les services publics avec lesquels la Cour sera en relations.

D'après la disposition de l'article 28 de ce projet. la Cour des comptes, dans la limite de sa compétence, agit tout à fait indépendamment, et ses déci-

sions et instructions sont obligatoires pour toutes les autorités publiques. La Cour seule est maîtresse de décider des limites de sa compétence et de la sphère de son action. Seul le Parlement pourra, par une délibération spéciale, donner à l'interprétation de cette loi faite par la Cour, un autre sens que celui que la Cour lui a assigné. « Dans les limites de sa compétence prévue par cette loi, la Cour des comptes agit avec une indépendance complète et ses décisions, instructions et ordres sont obligatoires pour toutes les autorités, dont les comptes sont soumis à sa vérification. »

Aucune autorité publique ne pourra contester l'étendue et la nature de la compétence de la Cour des comptes ni mettre obstacle à l'exécution des ordres, décisions et instructions donnés par elle.

Donc le projet de loi précise dans quelle mesure sera limitée la compétence de la Cour des comptes comme tribunal des comptes.

La Cour des comptes propose de faire passer, dans certaines matières, au Conseil d'Etat la décision définitive qui appartient actuellement au Conseil des ministres. La Cour possède déjà le droit de faire des observations aux ministres dans les questions relatives aux recouvrements des recettes et au paiement des dépenses, ainsi qu'à l'emploi judicieux des deniers publics. Les ministres sont tenus d'envoyer à la Cour la copie de tous les décrets, ordres, circu-

lares et instructions relatifs à la gestion des revenus et dépenses publics. Si le ministre n'adopte pas les observations de la Cour, et si la Cour refuse d'aquiescer aux motifs invoqués par le ministre dans sa réponse, l'affaire sera soumise, d'après le projet de loi, au Conseil d'Etat dont la décision sera obligatoire pour la Cour des comptes et le ministre. En même temps la Cour en réfèrera au Parlement par l'intermédiaire du président du Conseil des ministres (art. 29 du projet de loi).

Le projet s'inspire d'une tendance analogue dans la question de l'enregistrement d'une ordonnance de paiement avec réserve, procédure qui n'a lieu actuellement qu'après décision conforme du Conseil des ministres. D'après ce projet de loi, le droit de trancher le conflit, créé entre un ministre et la Cour des comptes, au sujet du paiement d'une dépense, sera transféré au Conseil d'Etat.

La raison de ce changement est, qu'en pratique, le Conseil des ministres se solidarise toujours avec le ministre intéressé, et qu'il est logique, que le Conseil d'Etat en sa qualité de Tribunal administratif ait le droit de casser les décisions des ministres. Le visa avec réserve ne doit être accordé que dans les cas exceptionnels et d'une gravité extraordinaire, où il s'agit de sauvegarder les intérêts généraux de la nation.

A notre avis cette disposition est contraire au

principe de la séparation des pouvoirs, parce qu'elle aurait pour effet d'effacer la responsabilité ministérielle, qui a été déjà bien diminuée du fait du contrôle préventif de l'ordonnement des dépenses, et que précisément le visa avec réserve constituait déjà le seul tempérament apporté à ce contrôle de la Cour.

Dans le même ordre d'idées, il est prévu dans ce projet, que toutes les décisions et règlements qui ont trait à la tenue de comptabilité publique, doivent être élaborés par les ministres avec la collaboration de la Cour des comptes. Les observations faites par la Cour à ce sujet sont obligatoires pour les ministres. Si un ministre ne voulait pas en tenir compte, la Cour aura le pouvoir d'empêcher l'application des dits règlements et décisions. « Les ministres prescrivent d'accord avec la Cour des comptes, tous les règlements et circulaires se rapportant à la comptabilité et à la tenue des livres. Les observations de la Cour sont obligatoires pour les ministres. La Cour pourra arrêter l'exécution des décisions ministérielles prises contrairement à cette disposition. Dans ce cas, par une décision de l'Assemblée générale de la Cour le ministre intéressé en est averti, et on lui fait connaître les raisons, qui ont déterminé la Cour à adopter cette attitude. Elle exigera du ministre la rédaction de nouveaux règlements, d'accord avec la Cour des comptes » (art. 31 du projet de loi).

II. — Quant aux modifications projetées dans l'organisation intérieure de la Cour, la plus intéressante est celle de la constitution de la Cour des comptes, comme tribunal des comptes.

D'après ce projet la Cour des comptes jugera les comptes des comptables comme tribunal « du premier degré » et comme tribunal « supérieur » (art. 72 du projet de loi).

Le tribunal du premier degré sera composé de deux conseillers, élus au sort pour la durée de trois mois, et d'un examinateur des comptes qui sera désigné par le président de la Cour pour chaque séance.

Le tribunal supérieur se composera du président de la Cour, de deux autres conseillers et de deux inspecteurs ou examinateurs des comptes. Les personnes qui auront pris part aux délibérations et jugements du tribunal de premier degré, ne pourront pas figurer comme juges au tribunal supérieur (art. 88 du projet de loi).

Lorsque le tribunal supérieur aura annulé le jugement prononcé par le tribunal du premier degré, l'affaire sera renvoyée au tribunal du premier degré pour être l'objet d'un nouvel arrêt.

Si celui-ci décide de ne pas modifier son premier jugement, le dossier avec les motifs sera envoyé de nouveau au tribunal supérieur, lequel jugera l'affaire en séance plénière, c'est-à-dire qui sera complété à

cette occasion par deux conseillers qui auront déjà participé au jugement comme juges au tribunal du premier degré. La décision du tribunal supérieur deviendra obligatoire pour le tribunal du premier degré, qui sera tenu de statuer dans le sens de cette décision (art. 90 du projet de loi).

Selon la nature de ses travaux la Cour se divisera en trois sections : section administrative, section des comptes et section judiciaire (art. 35 du projet de loi).

La régularité du contrôle financier exercé par des Mesna Kontrola sera l'objet de vérifications particulières de la part des envoyés spéciaux de la Cour des comptes (art. 79 du projet de loi).

Certaines modifications seront apportées à la procédure de l'examen des comptes, des délais pour la présentation des comptes (deux mois après la fin de l'exercice), de la prescription pour les jugements, etc.

III. — Le projet s'occupe particulièrement du personnel de la Cour. La création de nouveaux emplois est prévue.

On instituera des postes d'inspecteurs, qui auront à donner dans certaines affaires des avis comme experts. Dans d'autres cas ils auront à instruire des affaires soumises à la Cour et à en être les rapporteurs. A titre d'envoyés du tribunal de la Cour, ils procéderont aux vérifications extraordinaires des

caisses publiques. Le cas échéant, ils remplaceront aux séances, les conseillers empêchés d'y assister. Avec l'autorisation du président, ils feront des tournées périodiques pour contrôler le travail des organes de la Cour des comptes, Mesna Kontrola.

Les fonctions du Ministère public sont remplies actuellement par les examinateurs des comptes. Le projet de loi prévoit un poste de Ministère public.

Le nombre des autres fonctionnaires de la Cour est également augmenté. Ceci est nécessaire surtout après l'agrandissement du territoire national, dû aux deux guerres libératrices de 1912 et 1913, puisque le nombre des comptables se trouve presque doublé.

La situation matérielle du personnel de la Cour sera considérablement amélioré. On prévoit le relèvement de leur traitement.

Le choix des candidats pour les postes à la Cour sera exclusivement la prérogative de la Cour des comptes elle-même. Au point de vue disciplinaire, aucun fonctionnaire de la Cour ne pourra dépendre de l'administration active. Sur ce point aussi la Cour cherche à se délivrer de toute influence vis-à-vis de l'Administration.

Ainsi qu'on le voit, la tendance générale de ce projet est de rendre la Cour des comptes complètement indépendante vis-à-vis de l'Administration, de lui imposer dans certains cas ses décisions, et d'enlever au Gouvernement le droit de dire le dernier mot

dans les conflits et les contestations, qui pourraient s'élever entre la Cour et le Gouvernement.

Il nous semble, que les auteurs de ce projet de loi se sont inspirés beaucoup de considérations d'ordre pratique, et qu'ils ont eu en vue uniquement le souci de procurer aux décisions de la Cour la force nécessaire pour s'imposer à l'administration, et conséquemment d'obtenir des bons résultats en matière de contrôle financier, sans tenir suffisamment compte de la place qu'occupe ce corps de magistrature parmi les autres organes de l'Etat, ni des principes du régime parlementaire et de la séparation des pouvoirs proclamés par notre Constitution.

Notamment les pouvoirs que le projet attribue à la Cour, dans le but de renforcer son autorité vis-à-vis de l'Administration nous paraissent exorbitants. La Cour des comptes aurait le champ libre pour s'immiscer dans les affaires de l'administration sous prétexte de contrôle et de vérification, pour entraver ainsi sa liberté d'action et pour porter sérieusement atteinte aux principes de la responsabilité des ministres devant le Parlement, sinon même l'anéantir.

Notons, que les dispositions projetées peuvent être considérées comme une réaction contre l'opposition constante de la part de l'Administration active, à laisser pénétrer les organes de la Cour dans les secrets de l'Administration, qui d'ailleurs ne se dévoile volontiers nulle part, sous prétexte que telle

mesure ne rentre pas dans l'attribution de la Cour des comptes, et qu'elle n'est pas indispensable pour l'exercice de ses fonctions de contrôle.

Cependant les auteurs du projet se basant sur le fait, que la Cour des comptes exerce ses fonctions à la place du Parlement, en qualité de son délégué ou son organe, voudrait raffermir son autorité vis-à-vis de l'Administration, et la placer hors de toute contestation possible de la part de l'Administration, comme celle du Parlement lui même. L'esprit qui anime ce projet est un esprit de méfiance de la Cour vis-à-vis du gouvernement.

Il faut croire que les solutions extrêmes de chaque conflit ne sont jamais les meilleures. Les exagérations de part et d'autres sont également condamnables. Il est à désirer, que l'antagonisme existant entre le contrôleur, la Cour des comptes, et le contrôlé, l'administration, disparaisse le plus tôt possible, et qu'on puisse voir au contraire se réaliser entre eux une étroite collaboration dans l'intérêt général du pays.

Ce projet de loi n'a pas encore été soumis au Parlement à cause de l'opposition du Gouvernement, qui ne voudrait pas voir diminuer sa liberté d'action.

Mais si l'on veut, que le contrôle de la Cour soit efficace et pratiquement utile, il faut que l'autorité de la Cour soit suffisamment garantie dans toutes les

manifestations de son activité prévues par les lois, et que dans certains cas les services publics soient obligés de tenir compte de ses observations et ses décisions.

CONCLUSION

Nous allons terminer cette étude en disant, que le contrôle actuel du budget a besoin sérieusement d'être remanié et perfectionné chez nous. Devant l'accroissement constant des dépenses publiques et par conséquent des sacrifices que l'Etat doit demander aux citoyens, un contrôle sérieux devient indispensable pour garantir la bonne gestion des fonds publics, et pour assurer les contribuables que l'emploi des sommes versées par eux au Trésor est fait au mieux des intérêts de la nation.

Le contrôle des comptables est suffisamment garanti. C'est le contrôle des ordonnateurs, qui disposent des crédits, qui doit être renforcé. Car ils sont « les cerveaux qui décident et la volonté qui commande ». Leur rôle est bien plus important dans l'exécution du budget. Les comptables ne sont que les agents passifs, qui exécutent les ordres des ordonnateurs, et se bornent à consigner dans leurs livres des opérations dont l'importance leur échappe.

Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses, doit être constitué sur des bases solides le plus tôt possible.

Le contrôle de l'ordonnancement des dépenses est bon en principe.

Le contrôle postérieur à l'exécution du budget exercé par la Cour des Comptes doit être renforcé, notamment son pouvoir de critique de l'usage des crédits budgétaires fait par les ordonnateurs.

Le contrôle parlementaire, au lieu d'être une formalité doit devenir un contrôle effectif, car les représentants de la nation en votant le budget n'ont accompli qu'une moitié de leurs obligations, et l'autre moitié, non moins importante, doit être exercée avec le rôle et l'empressement qu'exige l'exercice de toute fonction de contrôle.

Il ne faut pas oublier que les lois et règlements seuls ne font pas tout. Montesquieu disait : « Quand je vais dans un pays, je n'examine pas s'il y a de bonnes lois, mais si on exécute celles qui y sont, car il y a de bonnes lois partout. »

Il faut aussi, que les mœurs publiques et l'action consciencieuse des pouvoirs dirigeants s'ajoutent aux lois, car *quid leges sine moribus*.

Vu : le président de la thèse,
R. JACQUELIN

Le Doyen
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur,
L'Inspecteur de l'Académie :
ISTRIA

VOCABULAIRE

Glavna Kontrola : La Cour des comptes.

Tchlan : Le membre (Conseiller de la Cour des comptes).

Mesna Kontrola : Contrôle local.

Ratchounoisпитач : Examineur des comptes.

Narodna Skoupchtina : Chambre des Députés.

Okrougena Blagaina ; Caisse départementale.

Okrougena financiyska ouprava : Direction financière du département.

Poresko odelenyé : Receveur de l'arrondissement.

Sreska financiyska ouprava ; Direction financière de l'arrondissement.

Drgeavna gotovina : L'Actif de l'Etat.

Knigovodya : Chef de la comptabilité.

OUVRAGES ET DOCUMENTS

CONSULTÉS PAR L'AUTEUR

Besson. — Le Contrôle du budget en France et à l'étranger.

Gaston Jèze. — Eléments de la Science des Finances.

Stourm. — Le Budget.

Wagner. — Traité de la Science des Finances (tome V).

Recueil des lois serbes et différents documents parlementaires serbes.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE.....	5
INTRODUCTION.....	7

SECTION PREMIERE

HISTORIQUE DU CONTRÔLE DU BUDGET.....	15
---------------------------------------	----

SECTION II

LES TROIS PHASES QUI PRÉCÈDENT LE CONTRÔLE DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER. — La préparation du budget.....	57
CHAPITRE II. — Le vote du budget.....	61
CHAPITRE III. — L'exécution du budget.....	63

SECTION III

LE CONTRÔLE AU COURS DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER. — Les ordonnateurs et les Comptables.....	75
CHAPITRE II. — Le contrôle des ordonnateurs.....	87
§ 1. — Les infractions budgétaires des ordonnateurs.....	87
§ 2. — Le contrôle préventif de l'engagement des dépenses.....	103

§ 3. — Le contrôle préventif de l'ordonnancement des dépenses.....	107
CHAPITRE III. — Le contrôle des comptables.....	127

SECTION IV

LE CONTRÔLE POSTÉRIEUR A L'EXÉCUTION DU BUDGET

CHAPITRE PREMIER. — La Cour des comptes	153
CHAPITRE II. — Le contrôle des comptables.....	160
CHAPITRE III. — Le contrôle des ordonnateurs.....	177
§ 1. — Le Compte général des Finances.....	177
§ 2. — Le contrôle de la Cour des comptes.....	184

SECTION V

LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	193
--------------------------------	-----

SECTION VI

PROPOSITION DE REFORMES. — NOUVEAU PROJET DE LOI

CONCLUSION.....	205
VOCABULAIRE.....	234

IMP. JOUVE ET C^{ie}, 18, RUE RACINE, PARIS. -- 4827-20
